

## Politikbericht 2010

Parusel, Bernd; Schneider, Jan

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Parusel, B., & Schneider, J. (2011). *Politikbericht 2010*. (Politikbericht / Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ)). Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ); Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Nationale Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-68277-1>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## Politikbericht 2010

der deutschen nationalen Kontaktstelle für das  
Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)



Project financed by the  
European Commission

**Herausgeber:**

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge  
– Nationale EMN-Kontaktstelle und  
Forschungsgruppe des Bundesamtes –  
90343 Nürnberg

**Gesamtverantwortung:**

Dr. Axel Kreienbrink (Migrationsforschung)  
Dr. Iris Schneider (Nationale EMN-Kontaktstelle)

**Redaktion:**

Dr. Bernd Parusel  
Dr. Jan Schneider

**Bezugsquelle:**

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge  
Frankenstraße 210  
90461 Nürnberg  
[www.emn-germany.de](http://www.emn-germany.de)  
e-mail: [emn@bamf.bund.de](mailto:emn@bamf.bund.de)

Stand: März 2011

# Inhaltsverzeichnis

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Zusammenfassung .....</b>  | <b>6</b>  |
| <b>1 Einleitung .....</b>   | <b>7</b>  |
| 1.1 Methoden.....   | 8         |
| 1.2 Begriffe und Definitionen.....  | 9         |
| <b>2 Die allgemeine Struktur des politischen Systems und des Rechtssystems .....</b>                        | <b>10</b> |
| 2.1 Allgemeine Struktur des politischen Systems und der Institutionen im Bereich Migration und Asyl.....    | 10        |
| 2.2 Allgemeine Struktur des Rechtssystems im Bereich Migration und Asyl.....                                | 11        |
| <b>3 Politische, rechtliche und institutionelle Entwicklungen .....</b>                                     | <b>15</b> |
| 3.1 Allgemeine politische Entwicklungen.....  | 15        |
| 3.2 Überblick über die wichtigsten politischen und legislativen Debatten im Bereich Migration und Asyl..... | 16        |
| 3.3 Institutionelle Entwicklungen im Bereich Migration, Asyl und Integration .....                          | 18        |
| <b>4 Legale Zuwanderung und Integration.....</b>  | <b>21</b> |
| 4.1 Erwerbsmigration .....  | 21        |
| 4.1.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext .....   | 21        |
| 4.1.2 Entwicklungen im nationalen Kontext .....   | 22        |
| 4.1.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU .....  | 23        |
| 4.2 Familienzusammenführung .....   | 23        |
| 4.2.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext .....   | 23        |
| 4.2.2 Entwicklungen im nationalen Kontext .....   | 24        |
| 4.2.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU .....  | 24        |
| 4.3 Sonstige legale Migration .....   | 25        |
| 4.3.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext .....   | 25        |
| 4.3.2 Entwicklungen im nationalen Kontext .....   | 27        |
| 4.3.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU .....  | 27        |
| 4.4 Integration.....  | 28        |
| 4.4.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext .....   | 28        |
| 4.4.2 Entwicklungen im nationalen Kontext .....   | 29        |
| 4.4.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU .....  | 32        |

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| 4.5      | <i>Staatsbürgerschaft und Einbürgerung</i> .....   | 33        |
| 4.5.1    | Hintergrund und allgemeiner Kontext .....  | 33        |
| 4.5.2    | Entwicklungen im nationalen Kontext .....  | 34        |
| 4.5.3    | Entwicklungen mit Bezug zur EU .....   | 34        |
| <b>5</b> | <b>Irreguläre Migration und Rückkehr</b> .....   | <b>35</b> |
| 5.1      | <i>Illegale Einwanderung</i> .....   | 35        |
| 5.1.1    | Hintergrund und allgemeiner Kontext .....  | 35        |
| 5.1.2    | Entwicklungen im nationalen Kontext .....  | 36        |
| 5.1.3    | Entwicklungen mit Bezug zur EU .....   | 37        |
| 5.2      | <i>Rückkehrmigration</i> .....   | 38        |
| 5.2.1    | Hintergrund und allgemeiner Kontext .....  | 38        |
| 5.2.2    | Entwicklungen im nationalen Kontext .....  | 39        |
| 5.2.3    | Entwicklungen mit Bezug zur EU .....   | 39        |
| 5.3      | <i>Maßnahmen gegen Menschenhandel</i> .....  | 42        |
| 5.3.1    | Hintergrund und allgemeiner Kontext .....  | 42        |
| 5.3.2    | Entwicklungen im nationalen Kontext .....  | 44        |
| 5.3.3    | Entwicklungen mit Bezug zur EU .....   | 44        |
| <b>6</b> | <b>Kontrolle der Grenzen</b> .....   | <b>46</b> |
| 6.1      | <i>Kontrolle und Überwachung an den Außengrenzen</i> .....                                   | 46        |
| 6.1.1    | Hintergrund und allgemeiner Kontext .....  | 46        |
| 6.1.2    | Entwicklungen im nationalen Kontext .....  | 46        |
| 6.1.3    | Entwicklungen mit Bezug zur EU .....   | 47        |
| 6.2      | <i>Zusammenarbeit im Bereich der Grenzkontrolle</i> .....                                    | 47        |
| 6.2.1    | Entwicklungen im nationalen Kontext .....  | 47        |
| 6.2.2    | Entwicklungen mit Bezug zur EU .....   | 48        |
| <b>7</b> | <b>Internationaler Schutz und Asyl</b> .....   | <b>49</b> |
| 7.1      | <i>Hintergrund und allgemeiner Kontext</i> .....   | 49        |
| 7.2      | <i>Entwicklungen im nationalen Kontext</i> .....   | 50        |
| 7.3      | <i>Entwicklungen mit Bezug zur EU</i> .....  | 51        |
| <b>8</b> | <b>Unbegleitete Minderjährige und andere Gruppen mit besonderen Schutzbedürfnissen</b> ..... | <b>53</b> |
| 8.1      | <i>Hintergrund und allgemeiner Kontext</i> .....   | 53        |
| 8.2      | <i>Entwicklungen im nationalen Kontext</i> .....   | 54        |
| 8.3      | <i>Entwicklungen mit Bezug zur EU</i> .....  | 55        |

|   |   |           |
|---|---|-----------|
| <b>9</b>  | <b>Gesamtansatz zur Migrationsfrage.....</b>  | <b>56</b> |
| 9.1   | <i>Hintergrund und allgemeiner Kontext .....</i>                                    | 56        |
| 9.2   | <i>Entwicklungen mit Bezug zur EU.....</i>  | 56        |
| <b>10</b>   | <b>Implementierung der EU-Gesetzgebung .....</b>                                    | <b>58</b> |
| 10.1  | <i>Umsetzung von EU-Gesetzgebung im Jahr 2010.....</i>                              | 58        |
| 10.2  | <i>Erfahrungen und Debatten bei der (Nicht-)Umsetzung von EU-Gesetzgebung .....</i> | 59        |
| <b>Anhang: Übersicht zur Umsetzung der Zielvorgaben des Europäischen Paktes zu<br/>Einwanderung und Asyl und des Stockholmer Programms.....</b> |   | <b>61</b> |

## Zusammenfassung

Der vorliegende Politikbericht über Migration und Asyl bietet einen Gesamtüberblick über die wichtigsten politischen Diskussionen und Entwicklungen in den Bereichen Migration, Asyl und Integration in der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2010. Insbesondere nimmt er Bezug auf den Stand und die Umsetzung der im Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl enthaltenen Maßnahmen, den der Europäische Rat auf seiner Tagung vom 15./16. Oktober 2008 angenommen hat, sowie auf die Umsetzung des am 10./11. Dezember 2009 vom Europäischen Rat angenommenen Stockholmer Programms, eines Mehrjahresprogramms für 2010 bis 2014 mit dem Titel „Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger“. Mit beiden Dokumenten sind die Union und ihre Mitgliedstaaten eine Reihe grundlegender Verpflichtungen hinsichtlich ihrer Einwanderungs- und Asylpolitik eingegangen. Der Umsetzung dieser Verpflichtungen ist neben den Informationen im Hauptteil dieses Berichts auch ein separater Anhang gewidmet.

Die Bundesrepublik Deutschland hat im Laufe des Jahres 2010 eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, die auch der Umsetzung des Paktes und des Stockholmer Programms dienen. Als besonders wichtige Entwicklungen lassen sich nennen:

- Deutschlands Teilnahme an Projekten zur Aufnahme und Verteilung schutzbedürftiger Personen;
- die Fortführung der drei großangelegten integrationspolitischen Prozesse – Nationaler Integrationsplan, Entwicklung und Umsetzung des bundesweiten Integrationsprogramms, Dialog in der Deutschen Islam Konferenz – sowie die Einführung von sog. Integrationsverträgen als Pilotprogramm und die Etablierung eines Bundesintegrationsbeirates;
- Vorbereitung gesetzgeberischer Maßnahmen zur erleichterten Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen.

Darüber hinaus kam es im Jahr 2010 zu folgenden zentralen politischen und rechtlichen Entwicklungen im Bereich Migration, Integration und Asyl:

- Einbringung eines Gesetzesentwurfs zur Regelung bestimmter Fragen im Aufenthalts- und Asylrecht, u.a. zur Bekämpfung der Zwangsheirat und zum besseren Schutz der Opfer von Zwangsheirat;
- Beschluss der Innenministerkonferenz zur Schaffung einer gesicherten Aufenthaltsperspektive für geduldete Jugendliche und Heranwachsende unter bestimmten Voraussetzungen;
- Unterzeichnung und Inkrafttreten eines bilateralen Rückübernahmeabkommens mit der Republik Kosovo.

Zentrale migrations- und integrationspolitische Debatten des Jahres 2010 betrafen die Themen:

- Fachkräftemangel, Zuwanderung in den Arbeitsmarkt und Möglichkeiten der Erleichterung des Zuzugs ausländischer Arbeitskräfte;
- Integration von Zuwanderern und Menschen mit Migrationshintergrund in Folge einer kontroversen Buchveröffentlichung.

# 1 Einleitung

Der EMN-Politikbericht 2010 bietet einen Gesamtüberblick über die wichtigsten politischen Diskussionen und Entwicklungen des Jahres 2010 im Migrations- und Asylbereich in der Bundesrepublik. Er wurde von der deutschen Kontaktstelle des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN) beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in Nürnberg erstellt.<sup>1</sup>

Gemäß Artikel 9 Abs. 1 der Entscheidung 2008/381/EG des Rates der EU vom 14. Mai 2008 über die Einrichtung eines Europäischen Migrationsnetzwerks legt jede nationale EMN-Kontaktstelle jährlich einen Bericht über die „Migrations- und Asylsituation in dem betreffenden Mitgliedstaat“ vor, in dem neben rechtlichen Änderungen auch Weiterentwicklungen der Politik und einige grundlegende Statistiken abgebildet werden. Dieser jährliche Bericht über Migration und Asyl (kurz: „Politikbericht“) soll den Informationsbedarf der Gemeinschaftsorgane der EU sowie der Behörden und Einrichtungen der Mitgliedstaaten durch „Bereitstellung aktueller, objektiver, verlässlicher und vergleichbarer Informationen zu Migration und Asyl“ decken<sup>2</sup> und dadurch die Politikgestaltung in der EU unterstützen. Darüber hinaus sollen die im Rahmen des EMN aufbereiteten Erkenntnisse auch der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden. Neben der Veröffentlichung der einzelnen nationalen Politikberichte erstellt die Europäische Kommission, bei der das EMN organisatorisch angesiedelt ist, zu diesen Zwecken in eigener Verantwortung auch einen jährlichen Synthesebericht, der die wichtigsten Inhalte und Ergebnisse der nationalen Berichte enthält.

Wie bereits der Jahresbericht 2009 dient auch der vorliegende Bericht über Migration und Asyl 2010 einem weiteren Zweck. Auf Anregung der Kommission sollen die Berichte der 27 nationalen Kontaktstellen des EMN zur Verfolgung der Umsetzung des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl beitragen, den der Europäische Rat auf seiner Tagung vom 15./16. Oktober 2008 angenommen hat.<sup>3</sup> Mit dem Europäischen Pakt sind die Mitgliedstaaten fünf grundlegende Verpflichtungen hinsichtlich ihrer Einwanderungs- und Asylpolitik eingegangen, deren Ausgestaltung und Umsetzung in konkrete Maßnahmen u.a. Gegenstand des Stockholmer Programms ist. Das Stockholmer Fünfjahresprogramm<sup>4</sup> für die Jahre 2010 bis 2014 wurde am 10. und 11. Dezember 2009 durch die Staats- und Regierungschefs beschlossen. Die grundlegenden Verpflichtungen des Europäischen Paktes zu Einwanderung und Asyl lauten:

- Gestaltung der legalen Einwanderung unter Berücksichtigung der selbstbestimmten Prioritäten, Bedürfnisse und Aufnahmekapazitäten jedes Mitgliedstaats und Förderung der Integration;
- Bekämpfung der illegalen Einwanderung, indem insbesondere sichergestellt wird, dass illegal aufhältige Ausländer in ihre Herkunftsländer zurückkehren oder sich in ein Transitland begeben;
- Stärkung der Wirksamkeit der Grenzkontrollen;
- Schaffung eines Europas des Asyls;

---

<sup>1</sup> Die Redakteure danken Sabine Klotz für ihre Mitarbeit bei der Informationssammlung und -aufbereitung.

<sup>2</sup> Art. 1 Abs. 2 der [Entscheidung des Rates vom 14. Mai 2008 zur Einrichtung eines Europäischen Migrationsnetzwerks](#).

<sup>3</sup> Vermerk des Rates der Europäischen Union zu einem Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl, Dok.-Nr. 13440/08 vom 24. September 2008.

<sup>4</sup> [Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger](#), in: Amtsblatt der Europäischen Union, C 115, 4. Mai 2010, S. 1-38.



- Aufbau einer umfassenden Partnerschaft mit den Herkunfts- und den Transitländern, die Synergien zwischen Migration und Entwicklung fördert.

Im Rahmen der zur Verfolgung der Umsetzung des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl vorgesehenen „Tracking“-Methode<sup>5</sup> arbeitet die Kommission einen Jahresbericht mit Beiträgen der Mitgliedstaaten und Sachinformationen aus diversen Quellen aus. Er dient der Vorbereitung der jährlichen Aussprache im Europäischen Rat über den Pakt. Zu diesem Jahresbericht der Kommission trägt u.a. der vorliegende Bericht für Deutschland bei.

Inhaltlich orientiert sich dieser mittlerweile sechste EMN-Politikbericht an den Berichten der Vorjahre.<sup>6</sup> Er folgt dabei weitgehend einer durch das EMN vorgegebenen Kapitelstruktur, die auch die anderen beteiligten EMN-Kontaktpunkte der EU-Staaten bei der Erstellung ihrer nationalen Berichte wählen und die für das Berichtsjahr 2010 insbesondere die Vorgaben des Paktes und des Stockholmer Programms berücksichtigt.<sup>7</sup>

Kapitel 2 umfasst einen Überblick über die Struktur des politischen Systems, die bestehenden Institutionen, Veränderungen dieser Strukturen sowie allgemeine politische Entwicklungen im Jahr 2010. Kapitel 3 skizziert themenrelevante politische und legislative Entwicklungen sowie wichtige politische Debatten in Bezug auf Migration, Integration und Asyl. Die Kapitel 4 bis 8 sind den konkreten politischen und rechtlichen Maßnahmen in zwölf spezifischen Bereichen der Einwanderungs- bzw. Asylpolitik gewidmet, wobei vorrangig auf die entsprechenden Grundverpflichtungen des Pakts und die in diesem Zusammenhang erfolgten Fortschritte und Entwicklungen eingegangen wird. Kapitel 9 nimmt Entwicklungen in den Blick, die den globalen Gesamtansatz zur Migrationsfrage betreffen. Das abschließende Kapitel 10 befasst sich mit Fragen der Umsetzung und Auslegung von EU-Rechtsakten innerhalb des Berichtsjahres 2010.

Der Anhang beschäftigt sich in systematischer Form mit der konkreten Umsetzung der Verpflichtungen bzw. Vorgaben des Europäischen Paktes zu Einwanderung und Asyl und des Stockholmer Programms.

## 1.1 Methoden

Dem Politikbericht 2010 liegen zahlreiche Daten- und Informationsquellen zugrunde. Die Ausführungen basieren auf dem bereits Ende Dezember 2010 der EU-Kommission übermittelten tabellarischen Bericht zur Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl und dem „Stockholmer Programm“. Dieser tabellarische Bericht (siehe Anhang) enthält vor allem Berichte und Informationen aus den Arbeitseinheiten der verschiedenen Ressorts, die sich auf Bundesebene mit den Inhalten des „Paktes“ bzw. des „Stockholmer Programms“ befassen. Darüber hinaus wurden Sachinformationen aus den relevanten Organisationseinheiten des BAMF eingearbeitet. Hinsichtlich politischer Debatten oder des Sachstandes zu rechtlichen Entwicklungen wurde vorrangig auf Internetquellen zurückgegriffen, so etwa auf die Drucksachen und Plenarprotokolle des Deutschen Bundestages und des Bundesrates, Verordnungs- und Gesetzesblätter sowie Verlautbarungen von Ministerien, Behörden und Parteien in Presseerklärungen oder öffentlichen Programmen. Themenbezo-

<sup>5</sup> Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „Methode zur Verfolgung der Umsetzung des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl“ vom 10. Juni 2009, KOM (2009) 266 endgültig.

<sup>6</sup> Siehe beispielsweise [Bericht 2008 über Migration und Asyl](#) der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: BAMF; [Politikbericht 2009](#) der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: BAMF.

<sup>7</sup> European Migration Network, Specifications for Annual Policy Report 2010 (Final Version: 19th October 2010), MIGRAPOL European Migration Network Doc 208.

gen wurden auch Mitteilungen oder Publikationen von Nichtregierungsorganisationen oder internationalen Organisationen eingebezogen. Ergänzend wurde auch eine themenspezifische Auswertung überregionaler Printmedien durchgeführt. Alle externen Quellen werden explizit in Fußnoten ausgewiesen.

Die verwendeten Zahlen und Statistiken stammen überwiegend aus dem BAMF, dem Statistischen Bundesamt, der Bundesagentur für Arbeit und von IOM. Angesichts der redaktionellen Fertigstellung des EMN-Politikbericht 2010 bereits Ende Januar 2011 standen einige Daten zu Migrationssachverhalten für das Jahr 2010 noch nicht zur Verfügung.

Hinsichtlich der Darstellung von Entwicklungen im Jahr 2010, die über die Inhalte des „Stockholmer Programms“ bzw. die Verpflichtungen des „Pakts“ hinausgehen, werden lediglich die wichtigsten Veränderungen aufgegriffen. Kriterium bei der Auswahl und Gewichtung der Ereignisse war die Frage, welche Tatbestände bzw. Entwicklungen besonders relevant für die Arbeit politischer Entscheidungsträger – sowohl auf nationaler wie auch auf europäischer Ebene – sein könnten. Eine Eingrenzung musste insbesondere hinsichtlich des Abschnitts über „wichtige politische und legislative Debatten in Bezug auf Migration, Integration und Asyl“ (Abschnitt 3.2) erfolgen. Um das mögliche Themenspektrum nicht allzu breit zu fassen, wurden lediglich solche Debatten als „wichtige politische Debatten“ gewertet und in die Analyse aufgenommen, die ausführlich in den Massenmedien (überregionale Tageszeitungen, öffentlich-rechtliche und private Fernsehsender) behandelt wurden *und* mit denen sich die Bundesregierung, der Deutsche Bundestag oder die Landesparlamente befasst haben. Auch für die in den Kapiteln 4 bis 8 wiedergegebenen Entwicklungen jenseits der Verpflichtungen aus „Pakt“ und „Stockholmer Programm“ gilt, dass es sich hierbei in der Regel nur um solche Ereignisse und Debatten handelt, die im Berichtszeitraum von Bedeutung im Sinne überregionaler Medienberichterstattung und parlamentarischer Beratung waren.

## **1.2 Begriffe und Definitionen**

Die in diesem Bericht verwendete Terminologie orientiert sich weitgehend am Glossar des Europäischen Migrationsnetzwerks sowie – sofern darauf Bezug genommen wird – den Begrifflichkeiten des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl und des Stockholmer Programms. Begrifflichkeiten, die speziell die Rechtslage in Deutschland betreffen, werden regelmäßig innerhalb des Textes bzw. in Fußnoten erläutert. Bei Zusammenhängen, die bereits Inhalt früherer EMN-Politikberichte waren, wird in Fußnoten auf die entsprechenden Textstellen dieser Berichte verwiesen.

## **2 Die allgemeine Struktur des politischen Systems und des Rechtssystems**

### **2.1 Allgemeine Struktur des politischen Systems und der Institutionen im Bereich Migration und Asyl**

Die Bundesrepublik Deutschland ist laut Grundgesetz ein demokratischer und sozialer Bundesstaat (Art. 20 Abs. 1 GG). Politikformulierung und Politikdurchführung erfolgen somit im Rahmen eines politischen Systems, in dem legislative und exekutive Kompetenzen zwischen dem Bund und den 16 Ländern aufgeteilt sind. Das exekutive System der Bundesrepublik ist durch drei Arbeitsgrundsätze gekennzeichnet: Das Kanzlerprinzip, das Kollegialprinzip sowie das Ressortprinzip. Nach dem Kanzlerprinzip bestimmt die Bundeskanzlerin bzw. der Bundeskanzler die Richtlinien der Politik und leitet die Geschäfte der Bundesregierung. Infolge des Kollegial- bzw. Kabinettsprinzips müssen Fragen von allgemeiner politischer Bedeutung jedoch mit den Ministerinnen und Ministern gemeinsam entschieden werden; das Kabinett muss mit Mehrheit zu einer Entscheidung finden. Aus dem Ressortprinzip ergibt sich schließlich eine spezielle Verantwortung für den jeweiligen ministeriellen Aufgabenbereich mit eigenen Handlungs- und Gestaltungsbefugnissen des Amtsinhabers.

Im Folgenden werden die Aufgaben- und Tätigkeitsfelder der wichtigsten, in den Bereichen der Asyl-, Zuwanderungs- und Integrationspolitik zuständigen Akteure in knapper Form skizziert.<sup>8</sup>

- Vorrangig ist das Bundesministerium des Innern (BMI) zuständig. Es befasst sich neben der Vorbereitung von Gesetzen auch mit der europäischen Harmonisierung und übt die Dienst- und Fachaufsicht über das BAMF als zentrale operative Behörde aus.
- Ein wichtiger Ort der Politikformulierung ist daneben die Konferenz der Innenminister und Innensenatoren der Länder (IMK), an der beratend auch der Bundesminister des Innern teilnimmt. Die Konferenz findet gewöhnlich zweimal pro Jahr auf höchster politischer Ebene statt, wobei die jeweils einstimmig gefassten Beschlüsse als politische Empfehlungen eine hohe Bindungswirkung entfalten und sowohl auf Landes- wie auf Bundesebene bei der Gesetzgebung und in der Verwaltungspraxis berücksichtigt werden.
- Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales befasst sich in Abstimmung mit dem BMI vor allem mit den Grundlagen der Ausländerbeschäftigung sowie der berufsspezifischen Integration in den Arbeitsmarkt.
- Im Verfügungsbereich des Auswärtigen Amtes sind die Auslandsvertretungen für Pass- und Visaangelegenheiten im Ausland zuständig.
- Das Amt der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration wird von der Bundesregierung besetzt. Das Amt dient der Beratung der Bundesregierung und ist bei einschlägigen Gesetzgebungsvorhaben einzubeziehen. Zu den weiteren Aufgaben gehört die Förderung der Integration der in Deutschland ansässigen Migrantinnen sowie das Vorgehen gegen Fremdenfeindlichkeit (vgl. §§ 92ff. des Aufenthaltsgesetzes). Seit 2005 ist die Beauftragte im Rang einer Staatsministerin im Bundeskanzleramt angesiedelt.

---

<sup>8</sup> Diese sind im Berichtszeitraum weitgehend unverändert geblieben. Ergänzende bzw. ausführlichere Darstellungen finden sich im [Bericht 2007 über Migration und Asyl](#) sowie bei Schneider, Jan (2009): [Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland](#), Nürnberg: BAMF.

- Der Beauftragte der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten ist beim BMI angesiedelt und ist für die Koordinierung aller aussiedlerbezogenen Maßnahmen zuständig. Im Hinblick auf nationale Minderheiten fungiert der Beauftragte als zentraler Ansprechpartner, vertritt die Bundesregierung in bestehenden oder zukünftig zu schaffenden Kontaktgremien und leistet Informationsarbeit.
- Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ist eine zentrale Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des BMI und nimmt als Kompetenzzentrum für Migration, Integration und Asyl vielfältige Aufgaben wahr. Die Zentrale des BAMF liegt in Nürnberg; darüber hinaus verfügt es über 22 Außenstellen, die über alle Bundesländer verteilt sind. Das BAMF führt alle Asylverfahren in Deutschland einschließlich der Dublin-Verfahren zur Bestimmung der Zuständigkeit im Asylverfahren durch und stellt sowohl die Flüchtlingseigenschaft nach der Genfer Flüchtlingskonvention als auch die Voraussetzungen für den subsidiären Schutz fest. Weitere Zuständigkeiten des BAMF betreffen die Konzeption, Durchführung und Weiterentwicklung von Integrationskursen für Zuwanderer, die Neuausrichtung der Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer, die sich nicht mehr in Ausbildung befinden, die Förderung von Projekten zur sozialen und gesellschaftlichen Eingliederung der in Deutschland dauerhaft lebenden Aussiedler und Ausländer, wissenschaftliche Forschung zu Migrationsfragen, die Förderung der freiwilligen Rückkehr, die Führung des Ausländerzentralregisters (Registerbehörde), die Anerkennung von Forschungseinrichtungen im Rahmen der sog. EU-Forscherrichtlinie, das Aufnahmeverfahren für jüdische Zuwanderer und die Entwicklung des bundesweiten Integrationsprogramms nach § 45 Aufenthaltsgesetz. Des Weiteren obliegt dem BAMF die Koordinierung der Informationen zwischen den einschlägigen Behörden hinsichtlich des Aufenthaltes von Ausländern zum Zweck der Erwerbstätigkeit sowie im Hinblick auf Ausländer, bei denen wegen der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit ausländer-, asyl- oder staatsangehörigkeitsrechtliche Maßnahmen in Betracht kommen.<sup>9</sup>
- Die rund 600 Ausländerbehörden der 16 Länder sind für praktisch alle aufenthalts- und passrechtlichen Maßnahmen des Aufenthaltsgesetzes und der weiteren ausländerrechtlichen Vorschriften, einschließlich Entscheidungen über Abschiebungen und deren Organisation sowie Prüfung von Abschiebungshindernissen außerhalb von Asylverfahren, zuständig.
- Das Bundesverwaltungsamt ist – neben einer Vielzahl sonstiger administrativer Aufgaben im Bereich des Bundes – für die Einreise- und Aufnahmeverfahren von Spätaussiedlern zuständig. Ferner verarbeitet es die Daten des Schengener Informationssystems (SIS) sowie im Auftrag des BAMF die Datensätze des Ausländerzentralregisters.

## 2.2 Allgemeine Struktur des Rechtssystems im Bereich Migration und Asyl

Auch im Hinblick auf die legislativen Aufgaben überschneidet sich die Zuständigkeit; Gesetzgebungskompetenzen sind zwischen Bund und Ländern verteilt. Grundsätzlich haben die Länder in allen Bereichen, für die nicht explizit eine Bundeszuständigkeit festgelegt ist, das Recht, Gesetze zu erlassen. Einige Politikbereiche unterliegen hingegen der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes, während der überwiegende Teil der sogenannten konkurrierenden Gesetzgebung zugeordnet ist. Bei der konkurrierenden Gesetzgebung haben die 16 Landesregierungen die Befugnis zur Gesetzgebung nur,

---

<sup>9</sup> Eine detailliertere Darstellung findet sich im [Bericht 2007 über Migration und Asyl](#) sowie bei Schneider, Jan (2009): [Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland](#), Nürnberg: BAMF. Die zentralen Aufgaben sind in § 75 des Aufenthaltsgesetzes festgelegt.

wenn der Bund von seiner Zuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Art. 70-74 GG). Faktisch sind die meisten Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung durch Bundesgesetz geregelt. Migrationsrelevante Fragen wie Staatsangehörigkeit, Freizügigkeit, Ein- und Auswanderung, Passwesen, Melde- und Ausweiswesen sowie das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer sind in Gesetzen auf der nationalen Ebene geregelt. Gleichmaßen wurden alle übergreifenden Gesetze im Bereich des Flüchtlings- und Vertriebenenrechts bundesweit erlassen. Die einzigen bedeutenden Politikfelder mit Migrationsbezug, die nahezu ausschließlich im Verfügungsbereich der Bundesländer angesiedelt sind, sind Bildung, Forschung und das Polizeiwesen, wobei Rückführungen ausreisepflichtiger Ausländer sowie Überstellungen im Rahmen des Dublin-Verfahrens in Zusammenarbeit mit der Bundespolizei organisiert werden.

Auf der Ebene der Länder liegt die Zuständigkeit für asyl- und ausländerrechtliche Fragen jeweils bei den Innenministern und -senatoren. Auch wenn es keine eigenen Landesgesetze in den Bereichen Zuwanderung, Asyl und Integration gibt, prägen die Bundesländer durch Erlasse und Verwaltungsvorschriften insbesondere das Vollzugshandeln der Ausländerbehörden, also die administrative Implementation, nachhaltig mit. Außerdem nehmen sie Einfluss auf die Gesetze des Bundes: Hier verfügen sie über umfassende Beteiligungsrechte und Veto-Möglichkeiten über den Bundesrat, der aus Vertretern der 16 Landesregierungen gebildet wird. Bei der Verabschiedung von Gesetzen kommt dem Bundesrat eine ähnliche Rolle zu wie den Oberhäusern oder Senatskammern in den parlamentarischen Demokratien anderer Staaten. Im Bundesrat wird jeder seitens des Deutschen Bundestages gebilligte Gesetzentwurf beraten. Jedoch benötigen nur diejenigen Gesetze die Zustimmung des Bundesrates, die von erhöhter Bedeutung sind und/oder den Ländern zusätzliche Verwaltungskosten verursachen (Zustimmungsgesetze). In allen anderen Fällen (bei sog. Einspruchsgesetzen) kann die Ablehnung des Bundesrates durch eine qualifizierte Mehrheit im Bundestag überstimmt werden. Da so gut wie alle politischen Maßnahmen im Bereich Migration und Asyl irgendeine Art von unmittelbarem Einfluss auf die Bundesländer haben und ihnen zudem administrative Aufgaben abverlangen, müssen entsprechende Gesetze in der Regel die Länderkammer passieren.

### *Gesetze und Verordnungen*

Die Grundlagen für das in Deutschland geltende Ausländerrecht finden sich im Völkerrecht, im europäischen Gemeinschaftsrecht sowie im deutschen Verfassungs- und Gesetzesrecht.

- Das Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)<sup>10</sup>, dessen Hauptinhalte am 1. Januar 2005 in Kraft traten, markiert eine grundlegende Novellierung des Ausländerrechts. Das Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet ([Aufenthaltsgesetz](#)) – Hauptbestandteil des Zuwanderungsgesetzes – ist die wichtigste Rechtsgrundlage für die Bereiche Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen. Es bestimmt ferner den gesetzlichen Mindestrahmen staatlicher Angebote zur Förderung der Integration, der vor allem Sprach- und Orientierungskurse vorsieht. Die Ersteinreise von Drittstaatsangehörigen mit anschließendem Kurzaufenthalt richtet sich hingegen nach den Regeln des Schengener Durchführungsübereinkommens bzw. des Schengener Grenzkodex.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz – ZuwG) vom 30. Juli 2004 ([BGBl. I, S. 1950](#)); einzelne Teile des Zuwanderungsgesetzes traten bereits am 6. August 2004 sowie am 1. September 2004 in Kraft (vgl. Art. 15 Abs. 1 und 2 ZuwG).

<sup>11</sup> [Verordnung \(EG\) Nr. 562/2006](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex). Fragen des Aufenthalts und der Freizügigkeit von Bürgern anderer EU-Staaten sind im zweiten

Im Oktober 2009 trat eine Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz in Kraft; sie hat das vorrangige Ziel, die administrative Praxis bei der Anwendung des Aufenthaltsgesetzes im gesamten Bundesgebiet zu vereinheitlichen und entsprechende Mindeststandards zu garantieren.<sup>12</sup>

- Artikel 16 a Absatz 1 des Grundgesetzes gewährt politisch Verfolgten einen Anspruch auf Anerkennung als Asylberechtigte. Die Prüfung des Anspruchs findet im Rahmen des Asylverfahrens auf Grundlage des Asylverfahrensgesetzes (AsylVfG)<sup>13</sup> statt.
- Ausländern, denen politische Verfolgung droht, wird nach Maßgabe der Vorschriften im Asylverfahrensgesetz und im Aufenthaltsgesetz die Flüchtlingseigenschaft im Sinne des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention) zuerkannt. Auch die Regelungen zur Erteilung von Aufenthaltstiteln an Asylberechtigte und zum subsidiären Schutz finden sich im Aufenthaltsgesetz (§ 25 Absatz 1 und § 60 Absatz 2, 3, 5 und 7).
- Das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)<sup>14</sup> ist die gesetzliche Grundlage für Unterstützungsleistungen an Asylbewerber während des laufenden Asylverfahrens sowie an andere Ausländer, deren Aufenthalt nicht auf Dauer angelegt ist.
- Die wichtigste Rechtsgrundlage zur Verwaltung des behördlichen Datenbestandes über Ausländer ist das Ausländerzentralregistergesetz.<sup>15</sup>

Unterhalb der Ebene der Bundesgesetze ist eine Reihe von Verordnungen erlassen worden, die den rechtlichen Rahmen im Bereich des Aufenthaltes, der Beschäftigung und der Integration von Ausländern sowie im Bereich der Versorgung und der Verfahren beim Umgang mit Asylbewerbern spezifizieren.

- Die Aufenthaltsverordnung<sup>16</sup> regelt Detailfragen in Zusammenhang mit der Einreise und dem Aufenthalt im Bundesgebiet, Gebühren sowie Verfahrensvorschriften bei der Vergabe von Aufenthaltstiteln.
- Die Beschäftigungsverordnung<sup>17</sup> regelt die Verfahren der Zulassung zur Beschäftigung von Ausländern, die zum Zwecke der Arbeitsaufnahme aus einem Drittstaat in die Bundesrepublik einreisen wollen, und nennt die entsprechenden Tätigkeitsbereiche.
- Die Beschäftigungsverfahrensverordnung<sup>18</sup> ist das Pendant zur Beschäftigungsverordnung und umfasst die Bedingungen der Arbeitsaufnahme für Ausländer, die sich bereits rechtmäßig in der Bundesrepublik aufhalten.

---

Bestandteil des Zuwanderungsgesetzes geregelt, dem Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (Freizügigkeitsgesetz/EU vom 30. Juli 2004 [[BGBl. I, S. 1950, 1986](#)], zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 26. Februar 2008 [[BGBl. I, S. 215](#)]).

<sup>12</sup> GMBI. Nr. 42-61 vom 30. Oktober 2009, S. 877.

<sup>13</sup> [Asylverfahrensgesetz](#) (AsylVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. September 2008 ([BGBl. I, S. 1798](#)), geändert durch Artikel 18 des Gesetzes vom 17. Dezember 2008 ([BGBl. I, S. 2586](#)).

<sup>14</sup> [Asylbewerberleistungsgesetz](#) (AsylbLG) vom 5. August 1997 ([BGBl. I, S. 2022](#)), zuletzt geändert durch Artikel 2 e des Gesetzes vom 24. September 2008 ([BGBl. I, S. 1856](#)).

<sup>15</sup> [Gesetz über das Ausländerzentralregister](#) (AZRG) vom 2. September 1994 ([BGBl. I, S. 2265](#)), zuletzt geändert durch Artikel 4 Absatz 4 des Gesetzes vom 30. Juli 2009 ([BGBl. I, S. 2437](#)).

<sup>16</sup> [Aufenthaltsverordnung](#) (AufenthV) vom 25. November 2004 ([BGBl. I, S. 2945](#)), zuletzt geändert durch die Verordnung vom 2. August 2010 ([BGBl. I, S. 1134](#)).

<sup>17</sup> Verordnung über die Zulassung von neueinreisenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung ([Beschäftigungsverordnung](#) – BeschV) vom 22. November 2004 ([BGBl. I, S. 2937](#)), zuletzt geändert durch die Verordnung vom 18. Dezember 2009 ([BGBl. I, S. 3937](#)).



- Die Integrationskursverordnung<sup>19</sup> enthält Details zur Umsetzung der Integrationskurse nach dem Aufenthaltsgesetz, darunter Teilnahmebedingungen, Datenübermittlung, Gebühren sowie Grundstruktur der Kurse, Kursdauer sowie Kursinhalte. Ferner regelt sie die Zulassungsverfahren für öffentliche und private Kursanbieter.
- Die Asylzuständigkeitsbestimmungsverordnung<sup>20</sup> enthält Bestimmungen zu den Kompetenzen und Zuständigkeiten der wichtigsten operativen Behörden im Asylverfahren. Dabei berücksichtigt sie wichtige Rechtsakte der Europäischen Union wie das Dubliner Übereinkommen oder die „Eurodac“-Verordnung.
- Die Einbürgerungstestverordnung<sup>21</sup> regelt das Testverfahren bei Einbürgerungen (vgl. Kapitel 4.5.1).

---

<sup>18</sup> Verordnung über das Verfahren und die Zulassung von im Inland lebenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung ([Beschäftigungsverfahrensverordnung](#) – BeschVerfV) vom 22. November 2004 ([BGBl. I, S. 2934](#)), zuletzt geändert durch Artikel 7 Abs. 2 des Gesetzes vom 21. Dezember 2008 ([BGBl. I, S. 2917](#)).

<sup>19</sup> Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler ([Integrationskursverordnung](#) – IntV) vom 13. Dezember 2004 ([BGBl. I, S. 3370](#)), zuletzt geändert durch die Erste Verordnung zur Änderung der Integrationskursverordnung vom 5. Dezember 2007 ([BGBl. I, S. 2787](#)).

<sup>20</sup> Verordnung zur Neufassung der [Asylzuständigkeitsbestimmungsverordnung](#) (AsylZBV) vom 2. April 2008 ([BGBl. I, S. 645](#)).

<sup>21</sup> Einbürgerungstestverordnung vom 5. August 2008 ([BGBl. I, S. 1649](#)).

## 3 Politische, rechtliche und institutionelle Entwicklungen

### 3.1 Allgemeine politische Entwicklungen

#### *Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland*

Bundesweite Wahlen fanden in Deutschland im Jahr 2010 nicht statt. Lediglich in einem Bundesland, Nordrhein-Westfalen, wurden am 9. Mai 2010 Landtagswahlen abgehalten. Nordrhein-Westfalen ist mit rund 17,9 Millionen Einwohnern das bevölkerungsreichste Land der Bundesrepublik Deutschland. Bei den Landtagswahlen erhielt die Christlich Demokratische Union (CDU) 34,6 Prozent der gültigen Stimmen und wurde somit stärkste Partei. Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) erhielt jedoch mit 34,5 Prozent der Stimmen ein nahezu ebenso gutes Ergebnis. Bündnis 90/Die Grünen kamen auf 12,1 Prozent, die Freie Demokratische Partei (FDP) auf 6,7 Prozent und Die Linke auf 5,6 Prozent.<sup>22</sup>

Am 14. Juli 2010 wurde Hannelore Kraft (SPD) als Nachfolgerin von Jürgen Rüttgers (CDU) zur neuen Ministerpräsidentin des Landes Nordrhein-Westfalen gewählt. Sie steht einer Minderheitsregierung aus SPD und Grünen vor. Die bisherige Koalition aus CDU und FDP wurde somit abgelöst.

#### *Veränderungen der politischen Zuständigkeiten für Migration und Asyl*

In Folge der Landtagswahl und der Regierungsbildung in Nordrhein-Westfalen wurde das dortige Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK) neu besetzt. Zum Minister wurde Ralf Jäger (SPD) ernannt; er folgte Ingo Wolf (FDP) nach. Weitere Ressortzuständigkeiten wurden neu verteilt. So wurde das frühere Ministerium für Generationen, Frauen, Familie und Integration (MGFFI) umgestaltet. Die Zuständigkeit für Integration liegt nun im Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales (MAIS), das von Guntram Schneider (SPD) geleitet wird.

Im Stadtstaat Hamburg wurde im August 2010 die Position des Innensenators neu besetzt, da der frühere Amstinhaber Christoph Ahlhaus (CDU) ins Amt des Ersten Bürgermeisters von Hamburg wechselte. Neuer Innensenator wurde Heino Vahldieck (ebenfalls CDU). Hamburg hatte im Jahr 2010 auch den Vorsitz über die Ständige Konferenz der Innenminister- und senatoren der Länder inne.

In Brandenburg übernahm im Oktober 2010 Dietmar Woidke (SPD) das Innenressort von Rainer Speer (ebenfalls SPD), der zurücktrat. Im Land Hessen wurde Ende August Boris Rhein (CDU) Innenminister. Sein Amstvorgänger, Volker Bouffier (CDU) wurde hessischer Ministerpräsident. In Thüringen übernahm im Dezember 2010 Jörg Geibert (CDU) das Amt des Innenministers von Peter Michael Huber (ebenfalls CDU), der Richter am Bundesverfassungsgericht wurde und daher aus dem Amt schied.

---

<sup>22</sup> Vgl. Die Landeswahlleiterin des Landes Nordrhein-Westfalen: [Landtagswahl 2010, Endgültige Ergebnisse in Nordrhein-Westfalen](#), Düsseldorf.



## 3.2 Überblick über die wichtigsten politischen und legislativen Debatten im Bereich Migration und Asyl

### *Debatte um Fachkräftemangel und arbeitsmarktorientierte Zuwanderung*

Seit Sommer 2010 wurde in Deutschland eine intensive Diskussion über einen Mangel an Fachkräften und Möglichkeiten der Erleichterung des Zuzugs ausländischer Arbeitskräfte geführt. Gegenstand der Debatte waren insbesondere Art und Umfang des bestehenden Fachkräftemangels und verschiedene Konzepte zur Lösung bzw. Linderung der dieser Engpässe. In diesem Zusammenhang wurde auch die Anfang Oktober veröffentlichte EMN-Studie „Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Zuwanderung“<sup>23</sup> von verschiedenen Medien rezipiert und zitiert.

Auslöser der Debatte waren Warnungen bzw. Prognosen von Wirtschaftsforschungsinstituten und Industrie- und Arbeitgeberverbänden über einen bereits vorhandenen und sich voraussichtlich intensivierenden Mangel an qualifizierten Arbeitskräften in Deutschland. In der Zeitung „Financial Times Deutschland“ hieß es beispielsweise, dass bis zum Jahr 2015 fast drei Millionen (hochqualifizierte) Arbeitnehmer fehlen werden.<sup>24</sup> Nach einer Schätzung des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) sinkt die Zahl der Arbeitskräfte insgesamt bis 2020 um 1,8 Millionen Personen.<sup>25</sup> Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) warnte, der Mangel an qualifizierten Arbeitskräften könnte zu einem volkswirtschaftlichen Schaden von jährlich 25 Milliarden Euro führen.<sup>26</sup>

Einige Organisationen und Experten führten den Fachkräftemangel u.a. auch auf die aus ihrer Sicht zu komplizierten oder zu bürokratischen gesetzlichen Regelungen zur Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte zurück, etwa die Vorrangprüfung<sup>27</sup> nach § 39 des Aufenthaltsgesetzes. Mitunter wurde in den Medien auch thematisiert, dass es in Deutschland zu schwierig bzw. unmöglich sei, ausländische Bildungs- und Berufsabschlüsse anerkennen zu lassen. Verschiedene Akteure sprachen sich dafür aus, das deutsche Zuwanderungsrecht noch stärker als bisher an der Situation auf dem Arbeitsmarkt auszurichten. Die Warnungen und Kritiken beschäftigten auch die Bundesregierung, indes äußerten der Bundesminister des Innern, die Ministerin für Arbeit und Soziales und der Wirtschaftsminister unterschiedliche Positionen hinsichtlich der Notwendigkeit gesetzlicher Reformen. Maßnahmen, die mit Blick auf die Gewinnung von Neuzuwanderern für den Arbeitsmarkt debattiert wurden, waren z. B. ein Absenken des erforderlichen Mindesteinkommens<sup>28</sup> bei Hochqualifizierten, eine Erleichterung bzw. ein Verzicht der Vorrangprüfung sowie die Einführung eines Punktesystems nach angelsächsischem Vorbild.<sup>29</sup> Einigkeit bestand aber hinsichtlich der Frage, dass die Anerkennung ausländischer Bildungsnachweise besser und verbindlicher geregelt werden müsse. Zu diesem Themenkomplex ist

---

<sup>23</sup> Parusel, Bernd/Schneider Jan (2010): [Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Zuwanderung](#), Studie der deutschen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

<sup>24</sup> Vgl. „[Wie Deutschland Spezialisten abschreckt](#)“, Financial Times vom 4. August 2010.

<sup>25</sup> Vgl. „[Sprachbarriere schreckt Fachkräfte](#)“, Handelsblatt vom 4. August 2010.

<sup>26</sup> Vgl. [DIHK-Pressmitteilung](#) vom 27. September 2010.

<sup>27</sup> Bei der Vorrangprüfung wird vor der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Erwerbstätigkeit von der Bundesagentur für Arbeit geprüft, ob für die angestrebte Stelle deutsche Arbeitnehmer oder diesen hinsichtlich der Arbeitsaufnahme rechtlich gleichgestellten bzw. EU-Bürger zur Verfügung stehen. Kritiker sprechen von monatelangen Wartezeiten, was dazu führen könne, dass ausländische Arbeitskräfte sich in Deutschland erst gar nicht bewerben würden. Die Bundesagentur für Arbeit gibt dazu einen Zeitraum von ein bis vier Wochen an. (Vgl. „[Wie Deutschland Spezialisten abschreckt](#)“, Financial Times Deutschland vom 4. August 2010).

<sup>28</sup> Vgl. Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes, [BT-Drs. 17/3039](#) vom 28. September 2010. Nach § 19 AufenthG („Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte“) benötigen Spezialisten und leitende Angestellten zur sofortigen Erteilung einer dauerhaften Niederlassungserlaubnis ein bestimmtes Mindesteinkommen. Die erforderliche Gehaltsgrenze ist an die jährliche Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung gekoppelt. Im Jahr 2010 betrug das erforderliche Mindesteinkommen 66.000 €

<sup>29</sup> Vgl. z. B. Positionspapier des Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: [Deutschlands Zukunft sichern – Fachkräfte gewinnen](#), Berlin, August 2010; „[Von der Leyen will mehr qualifizierte Zuwanderer](#)“, Der Tagesspiegel vom 27. November 2010; Antrag „Fachkräfteeinwanderung durch ein Punktesystem regeln“, [BT-Drs. 17/3862](#) vom 23. November 2011.

nun für 2011 ein Gesetz geplant (siehe Abschnitt 4.1.2) Eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe „Fachkräftemangel“ unter Beteiligung der Innen-, Wirtschafts-, Bildungs- sowie Arbeitsministerien wurde konstituiert.<sup>30</sup>

Zum Ende des Berichtszeitraums (2010) waren die Gespräche innerhalb der Regierungskoalition über die Frage des Regelungsbedarfs im Hinblick auf die Fachkräftemigration noch nicht abgeschlossen. Es ist zu erwarten, dass die Themenkreise Fachkräftemangel und Zuwanderungssteuerung ein wichtiges gesellschaftliches Debattenthema bleiben werden.

### *Debatte um Integration und Zuwanderung*

Ab dem Sommer 2010 fand in Deutschland eine intensive Debatte über die Integration von Zuwanderern und Menschen mit Migrationshintergrund sowie über die Regelung der Neuzuwanderung statt. Teilweise verschmolz diese Debatte mit der bereits skizzierten Debatte über Fachkräftemangel und Zuwanderungssteuerung. Die Auseinandersetzung mit Integrationsfragen erfasste neben Regierung und Parlament auch alle gängigen Massenmedien und weite Teile der Öffentlichkeit. Ausgelöst wurde sie durch das umstrittene, am 30. August 2010 erschienene Buch „Deutschland schafft sich ab“ des sozialdemokratischen Politikers und damaligen Vorstandsmitglieds der Deutschen Bundesbank, Thilo Sarrazin, sowie durch Äußerungen des Autors auf Pressekonferenzen, in Talkshows und bei öffentlichen Lesungen.<sup>31</sup> Das Buch beschäftigt sich mit negativen Folgen, die sich nach Auffassung des Autors für Deutschland aus der Kombination von Geburtenrückgang, wachsender Unterschicht und Zuwanderung aus überwiegend muslimischen Ländern ergeben könnten. Politik, Medien und Wissenschaft übten teilweise deutliche Kritik an Sarrazin,<sup>32</sup> u.a. wurden ihm Biologismus, Rassismus, Sozialdarwinismus, Eugenik und Pseudowissenschaft vorgeworfen sowie Mängel bei der Verwendung von Daten und eine nicht ausreichende Darstellung von in den vergangenen Jahren erzielten Fortschritten bei der Integration. Zahlreiche Fortschritte waren u.a. im Jahresgutachten 2010 des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration beschrieben worden.<sup>33</sup> Das SPD-Präsidium leitete ein Parteiausschlussverfahren gegen Sarrazin ein. Der Vorstand der Deutschen Bundesbank beantragte dessen Abberufung.<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> Vgl. [Pressemitteilung](#) „Dem Fachkräftemangel begegnen“, Bundesregierung, 18. Oktober 2010; [„Zuwanderung spaltet die Koalition“](#), Die Welt vom 20. Oktober 2010, S. 2.

<sup>31</sup> Sarrazin, Thilo (2010): Deutschland schafft sich ab, München: Deutsche Verlags-Anstalt.

<sup>32</sup> Vgl. stellvertretend Naika Foroutan (Hrsg.) (2011): [Sarrazins Thesen auf dem Prüfstand. Ein empirischer Gegenentwurf zu Thilo Sarrazins Thesen zu Muslimen in Deutschland](#), Humboldt-Universität zu Berlin.

<sup>33</sup> Auf der Grundlage von Befragungen von Personen mit und ohne Migrationshintergrund kommt das Gutachten u.a. zu dem Ergebnis, dass in Deutschland integrationspolitisch Anlass zu „verhaltenem Optimismus“ bestehe. Auf beiden Seiten der Einwanderungsgesellschaft herrsche ein „relativ freundliches Integrationsklima“; siehe Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2010): [Einwanderungsgesellschaft 2010 – Jahresgutachten 2010 mit Integrationsbarometer](#), Berlin, S. 32 und 50.

<sup>34</sup> Vgl. [„Bundesbank fürchtet schweren Imageschaden“](#), stern.de, 30. August 2010.

### 3.3 Institutionelle Entwicklungen im Bereich Migration, Asyl und Integration

#### *„Arbeitskräfteallianz“*

Wie bereits in ihrem Aktionsprogramm „Beitrag der Arbeitsmigration zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland“ vom 16. Juli 2008 vorgesehen,<sup>35</sup> rief die Bundesregierung im Frühjahr 2009 unter der Leitung des damaligen Arbeits- und Sozialministers Olaf Scholz (SPD) eine Allianz zur Beratung der Bundesregierung in Fragen des Arbeitskräftebedarfs („Arbeitskräfteallianz“) ein. Die Arbeitskräfteallianz soll eine dauerhafte Plattform für einen offenen Dialog über den Arbeitskräftebedarf in Deutschland bilden und wird von der neuen Bundesregierung auch in der 17. Legislaturperiode weitergeführt. Aufgabe der Allianz ist es, Aussagen zu gegenwärtigen und künftigen Entwicklungen der Arbeitskräftebedarfe und des Arbeitsangebots nach Branchen, Regionen und Qualifikationen in Deutschland zu treffen. Darüber hinaus sollen konkrete Fachkräfteengpässe aufgezeigt und die Auswirkungen des demografischen Wandels auf den Arbeitsmarkt in Deutschland untersucht werden. Ferner sollen die Beteiligten die Bundesregierung bei Entscheidungen zur arbeitsmarktdäquaten Steuerung der Zuwanderung beraten.

Im Jahr 2010 arbeitete das Bundesministerium für Arbeit und Soziales an einer Neuausrichtung und stärkeren regionalen Verankerung der Allianz. Um die Unterstützung und Vernetzung sowie die Neugründung regionaler Akteure, Initiativen und Projekte zu ermöglichen, wird eine Servicestelle des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales für das Themenfeld „Arbeitskräftesicherung“ eingerichtet werden. Diese soll als zentrale Anlaufstelle für regionale Akteure dienen, diese beraten und tatkräftig unterstützen. Daneben wurde mit wissenschaftlicher Unterstützung die Entwicklung eines Instrumentariums zur Feststellung des aktuellen und perspektivischen Arbeitskräftebedarfs („Jobmonitoring“) fortgeführt.<sup>36</sup>

#### *Deutsche Islam Konferenz*

Am 17. Mai 2010 trat nach Berufung durch das Bundesministerium des Innern die Deutsche Islam Konferenz (DIK) zu ihrer ersten Plenarsitzung in dieser Legislaturperiode neu zusammen. Sie steht auf den Grundlagen der Beschlüsse und Erfahrungen aus ihrer ersten Phase der Jahre 2006 bis 2009 und wird die bisherige Arbeit fortsetzen.<sup>37</sup> Im Mittelpunkt der jetzigen Arbeitsphase der DIK steht die praktische Umsetzung und Vertiefung der Arbeitsergebnisse der ersten Phase der DIK mit dem Ziel einer verbesserten Teilhabe von Muslimen in Deutschland. Auf der Plenarsitzung wurde ein elfseitiges Arbeitsprogramm für die kommenden drei Jahre bis zum Ende der Legislaturperiode beschlossen. Es soll die strukturelle und gesellschaftliche Integration fördern und gliedert sich u. a. in folgende Themenschwerpunkte:

- Förderung institutionalisierter Kooperation und integrationsbezogener Projekte;
- Förderung von Geschlechtergerechtigkeit;
- Prävention von Extremismus, Radikalisierung und gesellschaftlicher Polarisierung.

Im Rahmen der Förderung institutionalisierter Kooperation und integrationsbezogener Projekte soll u.a. ein Modellkonzept für die Fortbildung von Imamen entwickelt werden. Valide und repräsentative Daten zu islamischen Gemeinden und Religionsbediensteten sollen aus weiteren Studien hervorgehen.

---

<sup>35</sup> Vgl. [Bericht 2008 über Migration und Asyl](#), S. 13f.

<sup>36</sup> Vgl. [http://www.bmas.de/portal/32698/2010\\_09\\_10\\_allianz\\_fuer\\_arbeitskraefte.html](http://www.bmas.de/portal/32698/2010_09_10_allianz_fuer_arbeitskraefte.html).

<sup>37</sup> Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP aus dem Jahr 2009 war die Fortsetzung der 2006 vom damaligen Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble ins Leben gerufenen DIK für die 17. Legislaturperiode vereinbart worden; auch Schäubles Nachfolger Thomas de Maizière kündigte an, die DIK fortzusetzen und zu vertiefen; vgl. die DIK-Website unter [www.deutsche-islam-konferenz.de](http://www.deutsche-islam-konferenz.de).

Bei der Förderung von Geschlechtergerechtigkeit geht es darum, Musliminnen noch stärker zur gesellschaftlichen Teilhabe zu ermutigen und diese zu fördern. Eine Studie soll die Rechte und Handlungsfreiräume von Männern und Frauen unter Berücksichtigung der Rolle der Religion im Vergleich zu sonstigen milieuspezifischen Einflussfaktoren untersuchen. Hinsichtlich des dritten Schwerpunktthemas soll besonders mit Blick auf Jugendliche versucht werden, Präventionsansätze gegen Muslimfeindlichkeit, Antisemitismus und religiösen Extremismus zu erarbeiten.

### *Integrationsbeirat*

Im Rahmen der Weiterentwicklung des Nationalen Integrationsplans (NIP) von einem integrationspolitischen Gesamtkonzept zu einem Aktionsplan mit klar definierten und überprüfbaren Zielen will die Bundesregierung den vertrauensvollen Dialog zwischen Staat und Gesellschaft, insbesondere den Migranten, in der 17. Wahlperiode in institutionalisierter Form fortsetzen und stärken, wobei auch der Deutsche Bundestag einbezogen werden soll. Institutionell ist die Gründung eines Bundesbeirates für Integration mit 32 Mitgliedern vorgesehen.

Der Bundesbeirat soll die Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration, gegenwärtig Staatsministerin Maria Böhmer (CDU), bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen und beraten. Den Vorsitz wird die Beauftragte haben. Zu den 32 berufenen Mitgliedern werden u.a. bis zu zehn Vertreterinnen und Vertretern von überwiegend bundesweit tätigen Migrantenorganisationen gehören sowie je ein Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, der Stiftungen, der Bundesagentur für Arbeit, der Spitzenorganisation der Arbeitgeber, des Deutschen Gewerkschaftsbundes, der Spitzenorganisationen des Deutschen Sports und der Freien Wohlfahrtspflege. Außerdem werden bis zu sechs Vertreter der Kirchen- und Religionsgemeinschaften, drei Vertreter aus Wissenschaft und Forschung und bis zu fünf Einzelpersonen dem Beirat angehören. Im Jahr 2010 liefen die Vorbereitungen zur Gründung des Beirats, der am 13. Januar 2011 der Öffentlichkeit vorgestellt wurde.<sup>38</sup>

### *Überlegungen zur Optimierung der Sicherheitsbehörden*

Eine im April 2010 vom Bundesinnenministerium eingerichtete unabhängige Arbeitsgruppe (Kommission „Evaluierung Sicherheitsbehörden“) legte am 9. Dezember ihren Bericht vor. Die Kommission unter Leitung des früheren Berliner Innensenators Eckart Werthebach empfahl darin u.a., die bereits 2005 eingeleiteten Reformschritte bei Bundespolizei und Bundeskriminalamt (BKA) fortzuentwickeln und die Behörden aufbauorganisatorisch zusammenzulegen. In Anlehnung an die Organisation der Polizeibehörden in den Bundesländern solle eine kriminal- und eine präventiv-polizeiliche Komponente unter einem Dach zusammengelegt werden (Fusion). Im Hinblick auf die fortschreitende europäische Integration und den Rückgang der Bedeutung der Binnengrenzen wird ferner die Erstellung einer Gesamtkonzeption für Deutschland sowie eine Prüfung der Aufgabenwahrnehmung von Bundespolizei und Zollverwaltung im Schengen-Grenzbereich angeregt.<sup>39</sup> Während einige der Landesinnenminister sowie das BKA die Reformvorschläge skeptisch aufnahmen, bezeichnete der damalige Bundesinnenminister de Maizière die Vorschläge der Werthebach-Kommission als verfolgenswert. Im Frühjahr 2011 soll über eine Organisationsreform der Sicherheitsbehörden entschieden werden; zur weiteren Vorbereitung entsprechender Maßnahmen konstituierte sich am 5. Januar 2011 im Bundesinnenministerium eine Projektgruppe „Evaluierung der Sicherheitsbehörden“, an

---

<sup>38</sup> Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: [Pressemitteilung Nr. 05 „Böhmer: „Unser Dialogprinzip hat sich bewährt“](#), Berlin, 13. Januar 2011.

<sup>39</sup> „Kooperative Sicherheit – Die Sonderpolizeien des Bundes im föderalen Staat“, Bericht und Empfehlungen der Kommission „Evaluierung Sicherheitsbehörden“, Berlin, 9. Dezember 2010.

der u.a. das Bundesministerium der Finanzen sowie die Behördenleiter von BKA, Bundespolizei und Zollkriminalamt beteiligt sind.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Vgl. [Interview mit Bundesinnenminister Dr. Thomas de Maizière](#) im Deutschlandfunk am 11.01.2011; „[Projektgruppe Evaluierung der Sicherheitsbehörden](#)“, Pressemitteilung des Bundesministeriums des Innern vom 5. Januar 2011.

## 4 Legale Zuwanderung und Integration

### 4.1 Erwerbsmigration

#### 4.1.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Hinsichtlich der wirtschaftlich orientierten Zuwanderung und der Steuerung der Arbeitsmigration verfolgt die Bundesregierung das Ziel, den voraussichtlich steigenden Bedarf an Fachkräften vorrangig durch verstärkte Aus- und Weiterbildung inländischer Fachkräfte, die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Menschen und die Qualifizierung der bereits in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund zu decken. Im Kontext der demografischen Entwicklung, der Globalisierung und des wirtschaftlichen Strukturwandels hin zu wissens- und forschungsintensiven Industrien und Dienstleistungen wird aber auch davon ausgegangen, dass mittel- und langfristige Schwierigkeiten wachsen werden, den zunehmenden Bedarf an Fachkräften und Hochqualifizierten auf der Basis des in Deutschland vorhandenen Arbeitskräftepotenzials zu decken. Im Aktionsprogramm der Bundesregierung „Beitrag der Arbeitsmigration zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland“ vom Juli 2008 heißt es daher, der prognostizierte Trend eines sinkenden Fachkräfteangebots bei gleichzeitig quantitativ wie qualitativ steigendem Bedarf führe zu der Herausforderung, dass es insbesondere auf dem Akademikerarbeitsmarkt zu einer Mangelsituation kommen könne, die bereits ab Mitte der 2010er Jahre das Wirtschaftswachstum beschränken könnte. Der internationale Wettbewerb um hochqualifizierte Fachkräfte werde sich weiter intensivieren. Daher gelte es, auch die Zuwanderungsregelungen attraktiver zu gestalten, um die Position Deutschlands zu stärken.<sup>41</sup>

Mit dem am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetz, dessen Kernbestandteil das Aufenthaltsgesetz ist, wurde in Deutschland die rechtliche Grundlage für eine an der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit der deutschen Gesellschaft sowie den wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen orientierten Zuwanderung geschaffen. Das Aufenthaltsgesetz und die Beschäftigungsverordnung, welche den Zugang von Drittstaatsangehörigen zum deutschen Arbeitsmarkt regeln, wurden seither mehrfach angepasst, um den Bedürfnissen des Wirtschaftsstandorts Deutschland besser gerecht zu werden. Das Aufenthaltsgesetz und die Beschäftigungsverordnung eröffnen zahlreiche Wege für teils dauerhafte, teils temporäre Aufenthalte von Drittstaatsangehörigen in Deutschland zum Zweck der Erwerbstätigkeit, etwa für ausländische Saisonarbeitnehmer, Werkvertragsarbeitnehmer, Hochschulabsolventen und Fachkräfte, Hochqualifizierte, Forscher und Selbständige.<sup>42</sup> Nachdem es 2009 zu zahlreichen Neuerungen u.a. durch das Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz gekommen war,<sup>43</sup> traten im Jahr 2010 keine bedeutenden Rechtsänderungen in Kraft; indes wurden für 2011 Änderungen des Aufenthaltsgesetzes, die u.a. der Umsetzung von EU-Richtlinien dienen, vorbereitet.

---

<sup>41</sup> Vgl. Bundesministerium des Innern/Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2008): Aktionsprogramm der Bundesregierung: Beitrag der Arbeitsmigration zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland, Berlin: BMI/BMAS; Parusel, Bernd/Schneider, Jan (2010): [Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Zuwanderung](#) – Studie der deutschen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: BAMF.

<sup>42</sup> Für eine detaillierte Darstellung der Zugangsmöglichkeiten für Drittstaatsangehörige zum Zweck der Erwerbstätigkeit siehe Parusel, Bernd/Schneider, Jan (2010): [Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Zuwanderung](#) – Studie der deutschen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: BAMF.

<sup>43</sup> Vgl. dazu [Politikbericht 2009](#) der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: BAMF, S. 25f.



#### 4.1.2 Entwicklungen im nationalen Kontext

##### *Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse*

Bereits am 9. Dezember 2009 hatte das Bundeskabinett beschlossen, die vielfältigen Qualifikationen nach Deutschland Zugewanderter künftig in einem einfachen Verfahren zu bewerten und ggf. anzuerkennen. Es soll ein Verfahren geschaffen werden, das transparenter, umfassender und individueller als bisher bestehende Regelungen ist. In diesem Rahmen legte die Bundesregierung die Eckpunkte für das Vorhaben „Verbesserung der Feststellung und Anerkennung von im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen und Berufsabschlüssen“ fest. Hierin verweist die Bundesregierung auf die bisherige Unübersichtlichkeit des Anerkennungswesens, für das je nach Bundesland unterschiedliche Einrichtungen zuständig sind und unterschiedliche Verfahren praktiziert werden. Die nun angestrebten gesetzlichen Neuregelungen sollen dazu beitragen, das Arbeitskräftepotenzial von Zuwanderern für den deutschen Arbeitsmarkt besser zu nutzen.

Die Eckpunkte beinhalten u.a. folgende Punkte:

- Es soll ein allgemeiner Rechtsanspruch auf ein Anerkennungsverfahren von ausländischen Berufsabschlüssen und Qualifikationen geschaffen werden. Derzeit haben nur Spätaussiedler und EU-Bürger in reglementierten Berufen<sup>44</sup> Anspruch auf ein solches Verfahren. Künftig soll im Rahmen eines individuellen Verfahrens die Gleichwertigkeit von im Ausland erworbenen Qualifikationen mit deutschen Ausbildungsgängen geprüft und mit einer „Anerkennung“ oder „Teilerkennung“ bestätigt werden. Bei unzureichenden beruflichen Kompetenzen im Vergleich zu deutschen Bildungsabschlüssen werden die Betroffenen über – auch berufsbegleitend angebotene – Möglichkeiten der Ergänzungs- und Anpassungsqualifizierung informiert.
- Es sollen einheitliche Kriterien für Anerkennungsverfahren entwickelt werden, um die Transparenz des Verfahrens zu erhöhen. Die Entwicklung der einheitlichen Kriterien soll in Abstimmung mit den Ländern und der Wirtschaft erfolgen.
- Das angestrebte Anerkennungsverfahren soll nicht an den aufenthaltsrechtlichen Status der Antragsteller oder an ihre Staatsangehörigkeit geknüpft sein.<sup>45</sup>

Im Rahmen des Integrationsgipfels im Herbst 2010 wurde ein konkreter Gesetzentwurf vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) vorgestellt. Darin schlägt das BMBF eine zeitliche Rahmenvorgabe für die Anerkennungsverfahren vor. Über eine komplette oder teilweise Anerkennung des jeweils vorliegenden Abschlusses soll innerhalb von maximal drei Monaten entschieden werden.<sup>46</sup> Mit der Verabschiedung eines Gesetzes ist im Jahr 2011 zu rechnen.

Unabhängig von dem geplanten Gesetz begannen im Herbst 2010 im Rahmen der Fachkräfteinitiative „Deutschlands Zukunft sichern – Fachkräfte gewinnen“<sup>47</sup> des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi, vgl. dazu Punkt 3.2) die Arbeiten am Aufbau eines Informationsportals. Es soll die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse erleichtern und die zuständigen Stellen über die ausländischen Berufsabschlüsse informieren, hinsichtlich derer bereits eine Gleichwertigkeit zu deut-

---

<sup>44</sup> In Deutschland gibt es etwa 60 reglementierte Berufe (z. B. Arzt, Lehrer etc.). Eine entsprechende Liste darüber, welche Berufe in Deutschland darunter fallen, ist auf der Webseite „[Anabin - Informationssystem zur Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse](#)“ unter dem Link „Zuständige Stellen in Deutschland“ zu finden.

<sup>45</sup> Nähere Informationen siehe Eckpunkte der Bundesregierung: [Verbesserung der Feststellung und Anerkennung von im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen und Berufsabschlüssen](#) vom 9. Dezember 2010.

<sup>46</sup> Vgl. [BMBF-Pressmitteilung 192/2010](#) vom 2. November 2010.

<sup>47</sup> Nähere Informationen über die Fachkräfteinitiative sind in einer [BMWi-Pressmitteilung](#) vom 31. August 2010 oder direkt im Arbeitspapier des Ministeriums (BMWi: [Deutschlands Zukunft sichern – Fachkräfte gewinnen](#)) zu finden.

schen Abschlüssen festgestellt wurde. In erster Linie richtet sich das Informationsportal an die Industrie- sowie an die Handels- und Handwerkskammern.<sup>48</sup>

#### *Zuwanderung von Saisonarbeitnehmern*

Mit Inkrafttreten des Arbeitsmigrationssteuerungsgesetzes zum 1. Januar 2009 wurde die maximale Beschäftigungsdauer von nicht oder gering qualifizierten Saisonarbeitnehmern in Deutschland von vier auf sechs Monate pro Jahr verlängert. Im Laufe des Jahres 2010 waren nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit 293.711 ausländische Saisonarbeitnehmer (einschließlich 7.716 Schaustellergehilfen) in Deutschland beschäftigt. Dies ist ein marginaler Rückgang gegenüber dem Jahr 2009, als 294.828 ausländische Saisonarbeitnehmer in Deutschland arbeiteten (einschließlich 7.882 Schaustellergehilfen).

Die meisten ausländischen Saisonarbeitnehmer (177.010 Personen) kamen aus Polen, an zweiter Stelle folgten Arbeiter aus Rumänien (101.820 Personen). Während die Saisonarbeit polnischer Staatsbürger in Deutschland seit 2004 deutlich zurückgeht, steigt die der rumänischen Staatsangehörigen bereits seit 1998 an. Im Jahr 2004 waren noch 286.623 polnische Saisonarbeitnehmer in Deutschland tätig, aber nur 27.190 rumänische.

### **4.1.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU**

#### *Umsetzung der „Hochqualifizierten-Richtlinie“*

Die Richtlinie 2009/50/EG des Rates vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung („Hochqualifiziertenrichtlinie“) muss bis zum 19. Juni 2011 in nationales Recht umgesetzt werden. Deutschland leitete im Jahr 2010 entsprechende gesetzgeberische Schritte ein.

## **4.2 Familienzusammenführung**

### **4.2.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext**

Zum Schutz der Ehe und Familie gemäß Art. 6 Grundgesetz kann Ausländern der Aufenthalt in Deutschland bei ihren dort aufenthaltsberechtigten Angehörigen erlaubt werden. Die Einreise und der Aufenthalt ausländischer Ehegatten und Kinder von in Deutschland lebenden Personen ist in den §§ 27-36 des Aufenthaltsgesetzes geregelt.

#### *Ehegattennachzug*

Aus Sicht der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages erleichtern bereits vor der Einreise nach Deutschland erworbene Sprachkenntnisse das Zurechtfinden des Ehegatten in Deutschland. Daher müssen ausländische Ehepartner von in Deutschland lebenden Drittstaatsangehörigen und Deutschen seit September 2007 vor der Einreise nach Deutschland einfache Sprachkenntnisse nachweisen, um eine Aufenthaltserlaubnis zu bekommen. Beim Nachzug zu Personen aus bestimmten Ländern wird auf den Nachweis von Sprachkenntnissen verzichtet.

---

<sup>48</sup> Vgl. [BMW-Pressmitteilung](#) vom 18. Oktober 2010.



#### 4.2.2 Entwicklungen im nationalen Kontext

##### *Schaffung eines Wiederkehrrechts und Schutz der Opfer von Zwangsheirat*

Am 27. Oktober 2010 stellte die Bundesregierung einen Gesetzesentwurf zur Bekämpfung der Zwangsheirat und zum besseren Schutz der Opfer von Zwangsheirat sowie zur Änderung weiterer aufenthalts- und asylrechtlicher Vorschriften vor. Zur Begründung hieß es, Zwangsheirat sei ein ernst zu nehmendes Problem, das in den letzten Jahren verstärkt in den Blickpunkt der Öffentlichkeit gerückt sei. Immer mehr Betroffene, insbesondere junge Migrantinnen, berichteten öffentlich von ihren Erfahrungen. Zum Schutz der Betroffenen zielt der Gesetzesentwurf darauf ab, die Bekämpfung der Zwangsheirat zu verstärken und das Bewusstsein der Öffentlichkeit für das Unrecht, das in jeder Zwangsheirat liegt, zu schärfen.

Der Gesetzesentwurf sieht u.a. die Schaffung eines eigenständigen Wiederkehrrechts für ausländische Opfer von Zwangsheirat vor, die ein Aufenthaltsrecht in Deutschland hatten, im Ausland zwangsverheiratet wurden und anschließend von der Rückkehr nach Deutschland abgehalten werden. Aufenthaltstitel erlöschen in der Regel nach sechs Monaten Abwesenheit. Bisher scheiterte die erneute Erteilung eines Aufenthaltstitels nach § 37 Absatz 2 AufenthG („Recht auf Wiederkehr“) häufig an der Voraussetzung, selbst den Lebensunterhalt zu sichern. Der Gesetzesentwurf sieht ein eigenständiges Rückkehrrecht auch dann vor, wenn der Lebensunterhalt zwar nicht gesichert ist, aber gewährleistet erscheint, dass der zurückkehrende Ehegatte sich (wieder) in die deutschen Lebensverhältnisse einfügen kann. Außerdem soll dem Entwurf zufolge die Rechtsposition von Opfern von Zwangsheirat weiter verbessert werden, die bereits mindestens acht Jahre rechtmäßig in Deutschland waren und mindestens sechs Jahre eine Schule besucht haben. Ihre Aufenthaltstitel sollen künftig nicht nach sechs Monaten, sondern erst nach zehn Jahren Abwesenheit aus Deutschland erlöschen.<sup>49</sup> Der Gesetzesentwurf wird im Jahr 2011 parlamentarisch beraten werden.

#### 4.2.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU

##### *Sprachanforderungen beim Ehegattennachzug*

Im Rahmen der Umsetzung der EU-Familiennachzugsrichtlinie (Richtlinie 2003/86/EG vom 22. September 2003) in nationales Recht wurden wesentliche Neuregelungen für den Ehegattennachzug in das Aufenthaltsgesetz aufgenommen. So wird seit 2007 eine Aufenthaltserlaubnis dem nachziehenden Ehegatten – neben anderen Voraussetzungen, die das Aufenthaltsgesetz vorsieht – erteilt, wenn der nachziehende Ehegatte sich zumindest auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen kann (§ 30 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG). Das Spracherfordernis gilt auch beim Nachzug zu einem deutschen Ehegatten. Der Visum-Antragssteller muss in der deutschen Auslandsvertretung bereits vor der Einreise nach Deutschland einen Sprachnachweis über einfache Deutschkenntnisse auf der „Kompetenzstufe A1 des Gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen“ (GER) erbringen. Dies wurde mit dem Ziel eingeführt, die Integration in Deutschland zu erleichtern und Zwangsheirat zu verhindern.

Im September 2010 schloss die Bundesregierung eine Evaluierung der 2007 eingeführten Regelungen zum Nachweis von Sprachkenntnissen beim Ehegattennachzug ab. Hierbei kam sie zum Ergebnis, dass die eingeführten Neuregelungen im Hinblick auf Integration zielführend waren. Der Rückgang der Zahl der erteilten Visa zum Ehegattennachzug, der im vierten Quartal 2007 eintrat, ist nach Auffassung der Bundesregierung wesentlich darauf zurückzuführen, dass sich die ersten Antragsteller

---

<sup>49</sup> Vgl. [Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Zwangsheirat und zum besseren Schutz der Opfer von Zwangsheiraten sowie zur Änderung weiterer aufenthalts- und asylrechtlicher Vorschriften, BT-Drs. 17/4401](#) vom 13. Januar 2011.

nach Einführung des Sprachnachweises zunächst auf die Sprachprüfung vorbereiten mussten. Dies werde durch den seit dem ersten Quartal 2008 weltweit zu beobachtenden kontinuierlichen Wiederanstieg der Erteilungszahlen bei nationalen Visa zum Ehegattennachzug belegt. Auch heute würden zwar nicht so viele Visa zur Familienzusammenführung erteilt wie vor der Einführung des Sprachnachweiserfordernisses. Hierbei sei aber zu berücksichtigen, dass die Zahl der zum Ehegattennachzug erteilten Visa seit Jahren rückläufig ist. Während im Jahr 2002 noch 64 000 dieser Visa erteilt wurden, waren es 2006 nur noch 39 585.<sup>50</sup>

Gemäß einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 30. März 2010 ist der Sprachnachweis mit dem besonderen Schutz zu vereinbaren, den Ehe und Familie nach dem Grundgesetz und nach dem Gemeinschaftsrecht genießen.<sup>51</sup> Nach diesem Urteil kann der verfassungsrechtlich gebotene Interessenausgleich für den Fall, dass die deutschen Sprachkenntnisse aus nicht zu vertretenden Gründen innerhalb eines angemessenen Zeitraums nicht erworben werden können, und keine zumutbare Möglichkeit besteht, die Lebensgemeinschaft im Ausland herzustellen, auf andere Weise herbeigeführt werden – etwa durch die Erteilung einer vorübergehenden Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke des Spracherwerbs (§ 16 Absatz 5 des Aufenthaltsgesetzes). Die Bundesregierung kündigte an, diese Entscheidung sowie eine für die nähere Zukunft angekündigte weitere Entscheidung des BVerwG in ihrer Anwendungspraxis sorgfältig zu beachten und dabei insbesondere unter Berücksichtigung der Zielrichtung des Gesetzes, Integration zu fördern und Zwangsehen zu verhindern, zu prüfen, für welche Personen der angesprochene Interessenausgleich hergestellt werden sollte.<sup>52</sup>

#### *Umgang mit Scheinehen*

Die Bundesregierung beabsichtigt, die Anstrengungen zur Verhinderung von Scheinehen weiter zu intensivieren. Ein Gesetzesentwurf, der im Oktober im Bundeskabinett verabschiedet wurde (vgl. 4.2.2), sieht vor, dass die Mindestbestandszeit einer Ehe zwischen ausländischen und deutschen Staatsbürgern, nach der der ausländische Ehepartner im Falle einer Scheidung ein eigenständiges Aufenthaltsrecht erhält, von zwei auf drei Jahre angehoben wird. Dies soll die Anreize für Scheinehen senken und die Chancen erhöhen, Scheinehen vor Entstehung eines eigenständigen Aufenthaltsrechts aufdecken zu können.

### **4.3 Sonstige legale Migration**

#### **4.3.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext**

Neben der Migration zum Zweck der Erwerbstätigkeit, zur Familienzusammenführung oder aus humanitären Gründen gibt es weitere legale Zuwanderungstatbestände für bestimmte Gruppen, etwa für jüdische Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion oder auch deutsche Spätaussiedler. Von Bedeutung ist auch die Zuwanderung zu Studien- bzw. Ausbildungszwecken.

#### *Ausländische Studierende*

Ausländische Studierende benötigen vor der Einreise nach Deutschland ein Visum der zuständigen deutschen Auslandsvertretung. Davon ausgenommen sind neben Studierenden aus den Staaten der

---

<sup>50</sup> Vgl. BT-Drs. [17/3090](#), S. 31.

<sup>51</sup> Vgl. Urteil des 1. Senats vom 30. März 2010, [BVerwG 1 C 8.09](#); Anne-Kathrin Fricke (2010): [Neuere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Ausländerrecht](#), in: ZAR 30 Nr. 8, S. 253-259, hier S. 254ff.

<sup>52</sup> Vgl. BT-Drs. [17/3090](#), S. 36.

Europäischen Union auch Studierende aus einigen anderen Staaten.<sup>53</sup> Für ein Visum zu Studienzwecken ist in der Regel der Zulassungsbescheid einer deutschen Hochschule oder eine anerkannte Hochschulzugangsberechtigung sowie ein Nachweis über die Finanzierung des ersten Studienjahrs und ein Nachweis über einen Krankenversicherungsschutz vorzulegen. Zudem ist in der Regel ein Nachweis über vorhandene Kenntnisse in der Unterrichtssprache bei Antragstellung Voraussetzung für die Erteilung des Visums.

Die Visa für ausländische Studierende werden in einem beschleunigten Verfahren erteilt. Das Visum bedarf zwar grundsätzlich der ausdrücklichen Zustimmung der für den künftigen Aufenthaltsort zuständigen Ausländerbehörde. Sofern jedoch innerhalb einer Frist von drei Wochen und zwei Arbeitstagen (Schweigefrist) diese Behörde gegenüber der Auslandsvertretung, bei der das Visum beantragt wurde, keine Bedenken erhebt, gilt die Zustimmung als erteilt und das Visum wird ausgestellt. In bestimmten Fällen ist keine Zustimmung erforderlich.<sup>54</sup>

Nach der Einreise wird dem ausländischen Studierenden eine Aufenthaltserlaubnis erteilt. Dabei umfasst der Zweck des Studiums auch studienvorbereitende Sprachkurse und studienvorbereitende Maßnahmen. Die Ausübung einer Beschäftigung von maximal 90 Tagen bzw. 180 halben Tagen im Jahr sowie die Ausübung studentischer Nebentätigkeiten ist gestattet. Seit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes zum 1. Januar 2005 kann die Aufenthaltserlaubnis nach erfolgreicher Beendigung des Studiums um bis zu ein Jahr zur Suche eines diesem Abschluss angemessenen Arbeitsplatzes verlängert werden. Diese Regelung soll dazu beitragen, dass gut ausgebildete Studierende mit ausländischer Staatsangehörigkeit nach Abschluss ihres Studiums in Deutschland bleiben.<sup>55</sup>

#### *Aufnahmeverfahren für jüdische Zuwanderer aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion*

Die Aufnahme jüdischer Zuwanderer in Deutschland ist unter dem Blickwinkel der historischen Verantwortung Deutschlands zu sehen. Während das Aufnahmeverfahren bis zum Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes neben der Stärkung des jüdischen Lebens in Deutschland vornehmlich humanitäre Aspekte und Familienzusammenführung im Blick hatte, ist ein wesentliches zusätzliches Ziel des zwischen 2005 und 2007 neu geregelten Aufnahmeverfahrens die Steuerung der Zuwanderung unter Berücksichtigung der Integrationsmöglichkeiten in den Ländern und Kommunen. Die Integration der Zuwanderer sowohl in die jüdischen Gemeinden als auch in die deutsche Gesellschaft soll gefördert werden. Aufnahmeveraussetzungen wie eine positive Integrationsprognose, Grundkenntnisse der deutschen Sprache und die Aufnahmemöglichkeit in einer jüdischen Gemeinde sollen die Zielerreichung gewährleisten. Den humanitären Zielen soll durch Ausnahmeregelungen für Opfer des Nationalsozialismus, Berücksichtigung der Familienzusammenführung und Härtefallregelungen Rechnung getragen werden.

Das Aufnahmeverfahren jüdischer Zuwanderung ist das erste Verfahren, das mit Hilfe eines Punktekataloges Integrationsprognosen erstellt. Die Regelungen zum Aufnahmeverfahren wurden im Jahr 2008 evaluiert. Die Evaluation hat zu einigen Neuerungen im Verfahren geführt.<sup>56</sup> Seit 2003 ist die Zuwanderung aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion nach Deutschland deutlich rück-

---

<sup>53</sup> Diese sind Island, Norwegen, die Schweiz und Liechtenstein; auch Studierende aus Monaco, San Marino, Andorra, Honduras, Australien, Israel, Japan, Kanada, der Republik Korea, Neuseeland und den USA sowie aufgrund bilateraler Vereinbarungen Studierende aus Brasilien und El Salvador sind von der Visumpflicht befreit.

<sup>54</sup> Vgl. Bundesministerium des Innern/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2010): [Migrationsbericht 2009](#) (vorläufige Fassung) des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, Nürnberg: BAMF, S. 61.

<sup>55</sup> Die Anzahl ausländischer Studierender an deutschen Hochschulen und Universitäten ist stetig gestiegen. Im Wintersemester 1998/1999 waren 165.994 ausländische Studierende eingeschrieben. Zehn Jahre später, im Wintersemester 2008/2009, waren es 239.143.

<sup>56</sup> Vgl. dazu [Politikbericht 2009](#) der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: BAMF, S. 30.

läufig. Im Jahr 2007 wurden 2.502 Personen aufgenommen, 2008 waren es 1.436 und 2009 waren es 1.088.

#### *Aufnahmeverfahren für Spätaussiedler*

Seit 1950 sind über fünf Millionen Aussiedlerinnen und Aussiedler einschließlich ihrer Familienangehörigen eingewandert. Sie bilden eine der größten Zuwanderergruppen in der Bundesrepublik. Dies ist weniger auf die aktuelle Zuwanderung von Spätaussiedlern zurückzuführen, als vielmehr auf die hohen Zuzugszahlen während der 1990er-Jahre. Im Jahr 1990 waren noch 397.073 Spätaussiedler nach Deutschland zugezogen. 1991 bis 1995 lagen die Zahlen jeweils bei über 200.000 Zuzügen pro Jahr. Danach entwickelte sich die Spätaussiedlerzuwanderung stark rückläufig. Inzwischen kommen jährlich nur noch wenige tausend Personen als Spätaussiedler oder Familienangehörige von Spätaussiedlern nach Deutschland. 2009 waren es 3.360 Spätaussiedler. 2008 waren es 4.362 Personen.

### **4.3.2 Entwicklungen im nationalen Kontext**

#### *Ausländische Studierende im Wintersemester 2009/2010*

Im Wintersemester 2009/2010 waren insgesamt 244.775 ausländische Studierende an deutschen Hochschulen eingeschrieben. Dies ist der höchste Wert, der bislang festgestellt wurde. 74,0% der ausländischen Studierenden waren Bildungsausländer, d.h. sie haben ihre Hochschulzugangsberechtigung nicht in Deutschland erworben. Im Wintersemester 2008/2009 waren es 239.143 ausländische Studierende gewesen, davon 75,4% Bildungsausländer. Hauptherkunftsland der im Wintersemester 2009/2010 eingeschriebenen Bildungsausländer war China (22.779), vor der Russischen Föderation (9.764), Polen (8.467) und Bulgarien (8.266).

Die deutsche Bundesregierung bewertet die hohe Zahl ausländischer Studierender positiv und sieht bei dieser Gruppe von Migranten das größte und interessanteste Potenzial für eine sinnvolle Zuwanderung in den deutschen Arbeitsmarkt.<sup>57</sup>

#### *Jüdische Zuwanderer 2010*

Die Zahl der in Deutschland aufgenommenen jüdischen Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion ist 2010 weiter leicht gesunken. Es wurden 1.015 Aufnahmezusagen erteilt.

#### *Spätaussiedler 2010*

Auch die Zahl der in Deutschland aufgenommenen Spätaussiedler ging 2010 weiter zurück. Es wurden 2.350 Spätaussiedler – überwiegend aus den Staaten der ehemaligen Sowjetunion (2.297) – aufgenommen.

### **4.3.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU**

Da die Aufnahmeverfahren für Spätaussiedler, jüdische Zuwanderer aus der früheren Sowjetunion und weitere Arten der legalen Migration, die nicht in anderen Abschnitten dieses Berichts abgedeckt sind, nicht in der Zuständigkeit der Europäischen Union liegen, sind keine Entwicklungen mit Bezug zur EU zu verzeichnen.

---

<sup>57</sup> Vgl. [BT-PIPr. 17/83](#) vom 19. Januar 2011, S. 9293 (Thomas de Maizière, Bundesminister des Innern).

## 4.4 Integration

### 4.4.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Mit dem am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Aufenthaltsgesetz wurden Integrationsangebote erstmals rechtlich verankert. Integration wird in Deutschland als Aufgabe verstanden, für die sowohl der Bund als auch die Länder und Gemeinden Verantwortung übernehmen. Mit dem ersten Integrationsgipfel im Jahr 2006 und dem „Nationalen Integrationsplan“ wurde eine Reihe wesentlicher Handlungsfelder für die Integrationsarbeit identifiziert, darunter die Förderung der deutschen Sprache von Anfang an, die Erhöhung der Arbeitsmarktchancen, die Verwirklichung von Chancengleichheit und die Stärkung interkultureller Kompetenzen. Die an der aktuellen Bundesregierung beteiligten Parteien verfolgen in ihrer Koalitionsvereinbarung für die 17. Legislaturperiode das Ziel, Integration von Zuwanderern im Sinne von Chancengleichheit und tatsächlicher Teilhabe in allen Bereichen zu ermöglichen, insbesondere am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben. Als Voraussetzungen dafür werden in gleicher Weise die Aufnahmebereitschaft der deutschen Gesellschaft und die Integrationsbereitschaft der Zuwanderer erwartet.<sup>58</sup>

#### *Integrationskurse*

Damit die Integration der Zuwanderer gelingt, erhalten alle legalen Zuwanderer ein staatliches Grundangebot zur Integration (Integrationskurs), das ihre eigenen Eingliederungsbemühungen unterstützen soll.<sup>59</sup> Aktuell gibt es sieben verschiedene bundesweit verbindliche Konzepte für die unterschiedlichen Zielgruppen der Integrationskurse, die sowohl von den Lerninhalten als auch von der Lernprogression auf die jeweilige Zielgruppe ausgerichtet sind. Die Integrationskurse umfassen einen Sprach- und einen Orientierungskurs.

Der Orientierungskurs soll das Verständnis für das deutsche Staatswesen wecken. Insbesondere die Bedeutung der freiheitlich demokratischen Grundordnung, des Parteiensystems, des föderalen Aufbaus Deutschlands, der Sozialstaatlichkeit, der Gleichberechtigung, der Toleranz und der Religionsfreiheit sollen vermittelt werden. Ziel ist, den Zuwanderern das Zurechtfinden in der neuen Gesellschaft zu erleichtern und Identifikationsmöglichkeiten zu schaffen. Der erfolgreiche Erwerb der Sprachkenntnisse wird mit einer Prüfung zum Deutschtest für Zuwanderer nachgewiesen. Seit Anfang 2009 wird in den Orientierungskursen ein bundeseinheitlicher Test eingesetzt, so dass die im Orientierungskurs erworbenen Kenntnisse in einem standardisierten und für alle vergleichbaren Verfahren nachgewiesen werden können. Auch der Sprachkurs wird seit dem 1. Juli 2009 mit der neu entwickelten skalierten Sprachprüfung „Deutsch-Test für Zuwanderer“ (Sprachniveau A2 - B1 GER) abgeschlossen.

#### *Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE)*

Seit dem 1. Januar 2005 erfolgt die Beratung für erwachsene Zuwanderer durch die MBE. Die Schwerpunktsetzung der Migrationsberatung liegt auf der Initiierung und Unterstützung des Integrationsprozesses durch eine professionelle Einzelfallberatung. Sie dient dazu, die Kompetenzen der Zu-

---

<sup>58</sup> Vgl. [Wachstum, Bildung, Zusammenhalt](#). Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, S. 74.

<sup>59</sup> Die genauen Bedingungen für die Berechtigung zur Teilnahme an einem Integrationskurs sind in §§ 44 und 44a AufenthG festgelegt. Neben Neuzuwanderern können auch bereits im Inland lebende Migranten einen solchen Kurs besuchen oder sogar – sofern sie Grundleistungen für Arbeitsuche beziehen – dazu verpflichtet werden. Sie zahlen nur 1 Euro Beitrag pro Stunde; für Grundleistungsempfänger und Spätaussiedler ist die Kursteilnahme kostenlos (vgl. dazu [Politikbericht 2009](#) der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk, Nürnberg: BAMF, S. 33).



wanderer festzustellen, mit ihnen gemeinsam einen individuellen Förderplan zu erstellen und dessen Umsetzung zu begleiten. Die Durchführung der Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer obliegt dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, das hierzu ein bundesweites Netz von Beratungsstellen eingerichtet hat.

#### *Projekte zur Förderung der Integration von Zuwanderern*

Die Bundesregierung fördert Projekte zur sozialen und gesellschaftlichen Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern mit Daueraufenthaltsrecht. Schwerpunkte dieser gemeinwesenorientierten und wohnumfeldbezogenen Projekte sind die Einbindung in die örtliche Gemeinschaft, die präventive Arbeit (Gewalt- und Suchtprävention, Konfliktmanagement), die Stärkung mitgebrachter Kompetenzen, der interkulturellen Kompetenz, der Erziehungskompetenz der Eltern sowie der sozialen Kompetenz durch freizeitpädagogische Angebote mit dem Ziel, die gegenseitige Akzeptanz und das Zusammenleben von Einheimischen und Zuwanderern zu verbessern. Großer Wert wird in der gemeinwesenorientierten Projektarbeit auf die Vernetzung und Kooperation aller am Integrationsprozess beteiligten Akteure sowie die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements gelegt.

### **4.4.2 Entwicklungen im nationalen Kontext**

#### *Sprachförderung in Kindertagesstätten*

Am 2. November 2010 stellte Bundesfamilienministerin Kristina Schröder die Initiative „Offensive Frühe Chancen“ vor. Ziel ist eine bessere Unterstützung kleiner Kinder mit sprachlichem Förderungsbedarf. Von 2011 bis 2014 will der Bund demnach bis zu 4.000 Einrichtungen zu „Schwerpunktkitas Sprache und Integration“ ausbauen. Dafür werden rund 400 Millionen Euro zur Verfügung gestellt. Jede Kindertagesstätte (Kita) erhält bis zu 25.000 Euro, um eine zusätzliche Halbtagskraft für die Sprachförderung der Kinder einzustellen. Die Initiative richtet sich vor allem an Kinder unter drei Jahren, die Hilfe bei ihrer sprachlichen Entwicklung benötigen. Dies seien, so die Bundesfamilienministerin bei der Vorstellung des Projekts, nicht nur Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund, sondern auch deutschstämmige Kinder aus sozial schwachen Familien. Nach Angaben des Ministeriums variiert der Anteil der Kinder mit diagnostiziertem Förderbedarf je nach Bundesland zwischen 13 und 56 Prozent. Der Grad der von den einzelnen Bundesländern angebotenen Sprachförderung variiere stark. Zur Vergabe der Förderung schließt das Familienministerium Kooperationsvereinbarungen mit den Bundesländern ab.<sup>60</sup>

#### *Bundesweites Integrationsprogramm*

Am 8. September 2010 stellte der damalige Bundesinnenminister Thomas de Maizière zusammen mit dem damaligen Präsidenten des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF), Albert Schmid, das bundesweite Integrationsprogramm vor.<sup>61</sup> Es konzentriert sich darauf, die Vielfalt der bestehenden Integrationsangebote von Bund, Ländern, Kommunen und freien Trägern in Bereichen mit besonderem Handlungsbedarf zu erfassen und Vorschläge für eine Weiterentwicklung dieser Angebote zu machen. Mit der Entwicklung des Integrationsprogramms hat das Bundesinnenministerium das BAMF beauftragt. Expertinnen und Experten aus Politik, Verwaltung, Praxis der Integrationsförderung und Wissenschaft haben gemeinsam drängende Probleme identifiziert und konkrete Empfehlun-

---

<sup>60</sup> Vgl. „[Bund unterstützt Sprachförderung in Brennpunkt-Kitas](#)“, Pressemitteilung der Bundesregierung, 2. November 2010, Berlin.

<sup>61</sup> Bundesministerium des Innern/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2010): [Bundesweites Integrationsprogramm, Angebote der Integrationsförderung in Deutschland – Empfehlungen zu ihrer Weiterentwicklung](#), Berlin/Nürnberg: BMI/BAMF.

gen und Strategien zu ihrer Lösung entwickelt. Als wichtigste Herausforderung bei der Integration bezeichnete der Minister bei der Präsentation des Integrationsprogramms die Überwindung von Sprachproblemen.<sup>62</sup>

Das bundesweite Integrationsprogramm wurde gemäß § 45 Satz 2 Aufenthaltsgesetz entworfen und leistet auch einen Beitrag zur Umsetzung des Nationalen Integrationsplans (NIP) aus dem Jahr 2007.<sup>63</sup> Das Integrationsprogramm enthält ausführliche Situationsbeschreibungen und Vorschläge zur Steigerung der Effizienz der Aktivitäten und Maßnahmen. Für das künftige Handeln der Träger und Akteure im Integrationsbereich ist das Programm eine wichtige Grundlage für weitere integrationspolitische Überlegungen und Aktivitäten.

Als zentrale Themen und Empfehlungen werden im NIP folgende Elemente identifiziert:

- Frühe und umfassende Förderung der Deutschkenntnisse von Kindern und Jugendlichen mit Deutsch als Zweitsprache;
- Stärkung der Bildungschancen und -erfolge von Menschen mit Migrationshintergrund;
- Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und der aktiven Mitgestaltung;
- Entwicklung von Standards für die Evaluation der Integrationsförderung.

Die wichtigsten Themen des Integrationsprogramms sollen in den Aktionsplan zur Umsetzung des Nationalen Integrationsplans eingebracht und in diesem Rahmen umgesetzt werden.

#### *Einführung von Integrationsverträgen*

Um die Verbindlichkeit der individuellen Integrationsförderung zu erhöhen, sieht der Koalitionsvertrag die Einführung von Integrationsverträgen vor, im Rahmen derer Maßnahmen für eine erfolgreiche Eingliederung in die deutsche Gesellschaft und den Arbeitsmarkt vereinbart und später kontinuierlich überprüft werden sollen. Die Bundesregierung will damit sowohl Neuzuwanderer als auch länger im Land lebende Migranten erreichen. Die Schwerpunkte des Vertrages sollen Sprache, Bildung und Ausbildung sein. Daneben sollen Information und Beratung über staatliche und bürgerschaftliche Angebote im Vordergrund stehen. Auch Modelle der individuellen Begleitung, etwa durch „Integrationslotsen“, sollen einbezogen werden.

Für das Instrument des Integrationsvertrages ist eine stufenweise Einführung vorgesehen. Die Reaktionen von gesellschaftlichen Gruppen, Migrantenverbänden und Wissenschaftlern auf die Initiative der Bundesregierung waren unterschiedlich und reichten von grundsätzlicher Zustimmung bis zur Ablehnung.<sup>64</sup> Im Jahr 2010 war die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration mit der Entwicklung eines Konzeptes für einen Integrationsvertrag befasst. Dies erfolgte in enger Abstimmung mit den zuständigen Bundesministerien und im Austausch mit Verbänden und Migrantenorganisationen. Die Beauftragte wird das Instrument in einem Pilotprojekt in der Praxis erproben und evaluieren. Nach Abschluss der Erprobungsphase soll eine Entscheidung über eine flächendeckende Einführung des Instruments erfolgen.<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> Vgl. [„Bundesinnenminister stellt bundesweites Integrationsprogramm vor“](#), Pressemitteilung des Bundesministeriums des Innern, 8. September 2010, Berlin.

<sup>63</sup> Vgl. [Bericht 2008 über Migration und Asyl](#), S. 15.

<sup>64</sup> Vgl. [„Integrationsvertrag soll kommen“](#), SWR International vom 23. November 2009.

<sup>65</sup> Vgl. [8. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland](#), Berlin, Juni 2010, S. 259-260.

#### *Vierter Integrationsgipfel*

Am 3. November 2010 fand in Berlin auf Einladung der Bundeskanzlerin der Vierte Integrationsgipfel statt. An dem Treffen nahmen etwa 120 Personen teil, darunter neben Bundeskanzlerin Angela Merkel mehrere Mitglieder des Bundeskabinetts, verschiedene Regierungschefs der Länder, 35 Vertreter von Migrantenorganisationen sowie Vertreter und Vertreterinnen von Institutionen aus Wirtschaft, Wissenschaft, Medien, Kultur, Sport, von Gewerkschaften und Religionsgemeinschaften. Der Integrationsgipfel markiert den Beginn der Arbeiten am Aktionsplan zur Umsetzung des Nationalen Integrationsplans (NIP). Dieser geht auf eine Vereinbarung aus dem Koalitionsvertrag zurück, in der es heißt, dass der NIP zu einem Aktionsplan mit klar definierten und zu überprüfenden Zielen weiterentwickelt werden soll. Der Aktionsplan greift Themen des NIP auf und führt diese mit neuen Schwerpunkten in so genannten Dialogforen weiter. Bundeskanzlerin Angela Merkel fasste im Anschluss an den Integrationsgipfel das Ziel für die weiteren Arbeiten wie folgt zusammen: „Wir wollen unsere Maßnahmen überprüfbar machen und auch klare Zeitangaben machen. Das Ganze wird ein Aktionsplan, sodass dann wirklich abgerechnet werden kann: Was haben wir geschafft, was haben wir nicht geschafft?“<sup>66</sup>

Ein weiteres Ziel der Bundesregierung besteht darin, den Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst zu erhöhen, vor allem in dem öffentlichen Arbeitgeber auf junge Leute ausländischer Herkunft zugehen; eine feste Quote ist nicht vorgesehen.<sup>67</sup> Die Bundesbeauftragte der Bundesregierung Migration, Flüchtlinge und Integration plant zudem die Einführung individueller Integrationspläne bzw. -verträge für Neuzuwanderer (siehe oben).<sup>68</sup>

#### *Integrationsgesetz in Berlin*

Berlin hat als erstes deutsches Bundesland ein Integrationsgesetz verabschiedet. Das Abgeordnetenhaus billigte 9. Dezember 2010 das „Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin“ (PartIntG).<sup>69</sup> Darin ist festgelegt, dass Berlin sich zum Ziel setzt, Menschen mit Migrationshintergrund die Möglichkeit zur gleichberechtigten Teilhabe in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens zu geben und gleichzeitig jede Benachteiligung und Bevorzugung auszuschließen (vgl. § 1 Abs. 1 PartIntG). Integration wird als gesamtgesellschaftlicher Prozess verstanden, dessen Gelingen von der Mitwirkung aller Bürgerinnen und Bürger abhängt. Erfolgreiche Integration setzt sowohl das Angebot an die Bevölkerung mit Migrationshintergrund zur Beteiligung als auch den Willen und das Engagement der Menschen mit Migrationshintergrund zur Integration voraus. Art und Umfang der Partizipationsmöglichkeiten und der Integrationsförderung richteten sich nach dem rechtlichen Status und dem Bedarf der Menschen mit Migrationshintergrund (vgl. § 1 Abs. 2 PartIntG).

Mit dem Gesetz wird Integration für das Land Berlin und seine Bezirke als Pflichtaufgabe festgeschrieben. In dem sogenannten Stammgesetz werden Institutionen der Berliner Integrationspolitik wie der Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen sowie die Integrationsbeauftragten der Bezirke und des Senats auf eine gesetzliche Basis gestellt. Diese sollen eine verbesserte Repräsentanz und Mitwirkung von Migranten in Gremien und Ausschüssen und damit eine aktive Teilhabe der Migranten in politischen Entscheidungsprozessen gewährleisten.

Infolge des neuen Gesetzes muss die Berliner Verwaltung den Erwerb interkultureller Kompetenzen und entsprechende Weiterbildungen für alle ihre Beschäftigten durch Fortbildungsangebote und Qualifizierungsmaßnahmen sicherstellen. Die interkulturelle Kompetenz soll bei der Beurteilung der Eig-

---

<sup>66</sup> Vgl. [Pressestatements](#) zum 4. Integrationsgipfel der Bundesregierung vom 3. November 2010 in Berlin.

<sup>67</sup> Vgl. „Vorarbeiten im Kanzleramt“, Die Welt, 4. November 2011; [„Merkel: Integration überprüfbar machen“](#), faz.net vom 3. November 2010.

<sup>68</sup> Vgl. [„Nett lächeln, endlos ankündigen“](#), spiegel online, 3. November 2010.

<sup>69</sup> <http://www.wkdis.de/downloads/gvbl/frei/32-10-s549-s572-28122010.pdf>.



nung, Befähigung und fachlichen Leistung im Rahmen von Einstellungen und Aufstiegen der Beschäftigten im öffentlichen Dienst berücksichtigt werden. Außerdem soll der Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund entsprechend ihrem Anteil an der Bevölkerung Berlins orientiert an Zielvorgaben erhöht und jährlich ausgewiesen werden. Bei Stellenausschreibungen ist darauf hinzuweisen, dass Bewerbungen von Menschen mit Migrationshintergrund, die die Einstellungsvoraussetzungen erfüllen, ausdrücklich erwünscht sind.

Mit dem neuen Gesetz werden mehrere bereits bestehende Landesgesetze geändert, um dem Integrationsgedanken in verschiedenen Bereichen besser Rechnung zu tragen. Beispielsweise sollen die Berliner Hochschulen durch ihre Öffentlichkeitsarbeit insbesondere in an der jeweiligen Hochschule unterrepräsentierten Bevölkerungsgruppen die Aufnahme eines Studiums anregen. Das Bestattungsgesetz wird so abgeändert, dass in Berlin künftig auch Bestattungen ohne Sarg zulässig sind (vgl. Artikel X PartIntG). Im Feiertagsgesetz (Artikel VI, § 2, Absatz 1) wurde der Begriff „kirchliche“ Feiertage durch „religiöse“ Feiertage ersetzt.

Noch vor dem Inkrafttreten des Gesetzes in Berlin am 29. Dezember 2010 kündigte auch die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen an, im Frühjahr 2011 ein Integrationsgesetz vorlegen zu wollen.<sup>70</sup>

#### *Weiterentwicklung von Integrationsindikatoren*

Auf Ebene der Bundesländer wurde die im Juni 2008 begonnene Arbeit zur Entwicklung von Indikatoren für ein bundesweites Integrationsmonitoring<sup>71</sup> auch 2010 fortgesetzt. Im Juni 2009 hatten die für Integrationsfragen zuständigen Länderminister und -senatoren einen von der zuständigen Arbeitsgruppe entworfenen Indikatorensatz zustimmend zur Kenntnis genommen. Die Länder orientierten sich bei der Auswahl der Indikatoren zur Anwendung in den Bundesländern am Indikatorensatz der Bundesregierung und unterzogen im Februar 2010 den Indikatorensatz in einer Pilotstudie einem Praxistest; beteiligt waren Bayern, Berlin, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. Auf der Grundlage der Pilotstudie wird eine länderübergreifende Auswertung zum Stand der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund erarbeitet.<sup>72</sup> Die länderübergreifende Auswertung soll zukünftig alle zwei Jahre fortgeschrieben und aktualisiert werden.

#### **4.4.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU**

Deutschland tauscht sich mit den anderen Mitgliedstaaten regelmäßig im Netzwerk der Nationalen Kontaktpunkte für Integration über bewährte Verfahren und aktuelle Entwicklungen aus. In der Folge einer von Deutschland initiierten Konferenz zur Entwicklung von Integrationsindikatoren auf europäischer Ebene im Juni 2009 in Berlin und einem weiteren Treffen im Dezember 2009 in Malmö wurden in einem Memorandum erstmals konkrete Indikatorenvorschläge vorgelegt.<sup>73</sup> Deutschland beteiligte sich auch 2010 an den Beratungen der unter der spanischen Ratspräsidentschaft am 15. und 16. April durchgeführten Vierten Europäischen Integrationsminister-Konferenz in Saragossa. Dort wurde u.a. vereinbart, auf der Grundlage des schwedischen Memorandums ein Pilotprojekt zur Einführung von

---

<sup>70</sup> Vgl. Integrationsminister Guntram Schneider und Staatssekretärin Zülfiye Kaykin: „[Wir schaffen in unserem Integrationsgesetz nachhaltige Strukturen](#)“, Pressemitteilung vom 24. September 2010.

<sup>71</sup> Vgl. dazu [Politikbericht 2009](#) der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk, Nürnberg: BAMF, S. 35.

<sup>72</sup> Vgl. [8. Bericht der Beauftragten](#) der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Juni 2010, Berlin, S. 63.

<sup>73</sup> Vgl. [Politikbericht 2009](#) der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk, Nürnberg: BAMF, S. 36.

Indikatoren auf europäischer Ebene durchzuführen. Die vorgeschlagenen Indikatoren sollen erprobt und auf ihre Aussagekraft hin überprüft werden. Das deutsche Integrationsmonitoring (siehe oben) hat reges Interesse bei den europäischen Mitgliedstaaten hervorgerufen. Vertreter aus Italien und Ungarn haben sich bei der Beauftragten über die Erarbeitung und Umsetzung des Integrationsmonitoring erkundigt.<sup>74</sup>

## 4.5 Staatsbürgerschaft und Einbürgerung

### 4.5.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Ausländer, die bereits für eine längere Zeit rechtmäßig in der Bundesrepublik leben, haben unter den allgemeinen Voraussetzungen des Staatsangehörigkeitsrechts einen Anspruch auf die deutsche Staatsbürgerschaft. Dafür gelten die allgemeinen Voraussetzungen des Staatsangehörigkeitsgesetzes. Ab 1. Januar 2000 wurde die Staatsangehörigkeitserwerbsregelung nach dem Geburtsortsprinzip (*ius soli*) ergänzend eingeführt. Damit erwerben auch in Deutschland geborene Kinder, deren beide Elternteile noch Ausländer sind, mit der Geburt bereits die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn sich mindestens ein Elternteil seit acht Jahren rechtmäßig und gewöhnlich in Deutschland aufhält und über ein Daueraufenthaltsrecht verfügt. Dieser Staatsangehörigkeitserwerb ist aber mit einer Optionspflicht verknüpft. So müssen sich diese Kinder mit dem Erreichen der Volljährigkeit zwischen der deutschen und der ausländischen Staatsangehörigkeit entscheiden. Sie haben mit der Entscheidung bis zum 23. Lebensjahr Zeit (§§ 4, 29 StAG).

Ausländer erwerben die deutsche Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung. Eine Reihe von Bedingungen müssen zum Zeitpunkt der Antragstellung erfüllt sein, damit ein Anspruch auf Einbürgerung erwächst, dazu gehören ein unbefristetes Aufenthaltsrecht sowie acht (in Sonderfällen sechs) Jahre gewöhnlicher rechtmäßiger Aufenthalt in Deutschland, Sicherung des Lebensunterhaltes aus eigener Kraft sowie keine Verurteilungen für Straftaten (§ 10 StAG). Die Einbürgerung von Drittstaatsangehörigen setzt grundsätzlich die Aufgabe bzw. den Verlust der bisherigen Staatsangehörigkeit voraus; es gibt jedoch zahlreiche gesetzliche Ausnahmetatbestände, etwa bei Personen aus Ländern, die in der Regel eine Entlassung aus ihrer Staatsangehörigkeit verweigern.<sup>75</sup> EU-Bürger und Schweizer haben grundsätzlich die Möglichkeit ihre bisherige Staatsangehörigkeit beizubehalten.

#### *Einbürgerungstests*

Die Einbürgerung setzt ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache voraus. Seit 1. September 2008 müssen Einbürgerungsbewerber zudem Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland in einem bundeseinheitlichen Einbürgerungstest nachweisen. Zur Vorbereitung auf den Test werden Einbürgerungskurse angeboten, die im Zuständigkeitsbereich der Länder liegen.

In den Jahren 2000 bis 2009 haben 1.332.646 Ausländer von ihrem Recht auf Einbürgerung Gebrauch gemacht. Im Jahr 2007 wurden 113.030 Personen eingebürgert; 2008 waren es nur 94.470 Ausländer, was einem Rückgang von 16,4 % gegenüber dem Vorjahr entspricht. Im Jahr 2009 stieg die Zahl wieder leicht an auf 96.122 eingebürgerte Personen.

---

<sup>74</sup> Vgl. [8. Bericht der Beauftragten](#) der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Juni 2010, Berlin, S. 62.

<sup>75</sup> Vgl. zu den Ausnahmeregelungen Bundesministerium des Innern/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2010): [Migrationsbericht 2008](#) des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, Nürnberg: BAMF, S. 227.

#### 4.5.2 Entwicklungen im nationalen Kontext

Die bereits in den beiden Vorjahren geführte Debatte über die Zukunft der so genannten Optionsregelung<sup>76</sup> setzte sich auch 2010 fort. Sowohl der Deutsche Bundestag als auch der Bundesrat berieten über Gesetzentwürfe zum Staatsangehörigkeitsrecht, insbesondere zur Abschaffung der Optionspflicht nach Erreichen der Volljährigkeit für in Deutschland Geborene mit doppelter Staatsangehörigkeit. Die Einbringung eines Gesetzesantrags der Länder Berlin und Bremen sah entsprechend die Aufhebung des § 29 StAG vor, wonach zukünftig Kinder ihre doppelte Staatsangehörigkeit hätten behalten können; der Bundesrat lehnte jedoch die Einbringung mehrheitlich ab.<sup>77</sup> In eine ähnliche Richtung zielende Gesetzentwürfe der Fraktionen der SPD und von Bündnis 90/Die Grünen im Bundestag wurden nach der ersten Beratung an die Ausschüsse überwiesen.<sup>78</sup>

Der Koalitionsvertrag der Regierungsparteien für die 17. Legislaturperiode sieht vor, erste Erfahrungen mit Optionsfällen „auf möglichen Verbesserungsbedarf sowohl in verfahrens- als auch materiell-rechtlicher Hinsicht“ zu überprüfen und ggf. entsprechende Änderungsvorschläge zu erarbeiten; das BMI hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge beauftragt, eine empirische Untersuchung zur Optionsregelung im Staatsangehörigkeitsrecht aus der Sicht von Betroffenen durchzuführen.<sup>79</sup>

#### 4.5.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU

Da Fragen der Staatsangehörigkeit und der Einbürgerung primär in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten liegen, ist hier nicht über Entwicklungen mit EU-Bezug zu berichten (vgl. jedoch zum Zusammenhang zwischen der Unionsbürgerschaft und der Aberkennung der deutschen Staatsangehörigkeit Abschnitt 10.2). Festzuhalten ist lediglich, dass sich trotz des Fortbestehens des Prinzips der Vermeidung von Mehrstaatigkeit EU-Bürger und Schweizer seit dem 28. August 2007 bei Vorliegen der Voraussetzungen grundsätzlich in Deutschland einbürgern lassen können, ohne ihre bisherige Staatsangehörigkeit aufgeben zu müssen.<sup>80</sup>

---

<sup>76</sup> Vgl. [Politikbericht 2009](#), S. 16.

<sup>77</sup> Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes, [BR-Drs. 142/10](#) vom 12. März 2010; [BR-PIPr 869](#) vom 7. Mai 2010, S. 116A - 117D.

<sup>78</sup> Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts, [BT-Drs. 17/773](#) vom 23. Februar 2010; [BT-PIPr 17/25](#) vom 26. Februar 2010, S. 2230A-2238C; Antrag „Ausgrenzung beenden – Einbürgerungen umfassend erleichtern“, [BT-Drs. 17/2351](#) vom 30. Juni 2010 sowie Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts, [BT-Drs. 17/3411](#) vom 26. Oktober 2010; [BT-PIPr 17/68](#) vom 28. Oktober 2010, S. 7228C-7255D.

<sup>79</sup> Vgl. [Wachstum, Bildung, Zusammenhalt](#). Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, S. 77; [„Migrations- und Integrationsforschung“](#): Jahresbericht 2009 der Forschungsgruppe im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg 2010, S. 9 und 68.

<sup>80</sup> Vgl. § 12 Abs. 2 des Staatsangehörigkeitsgesetzes.

## 5 Irreguläre Migration und Rückkehr

### 5.1 Illegale Einwanderung

#### 5.1.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Der Umgang mit illegalen Wanderungen in Deutschland erstreckt sich auf vorbeugende Maßnahmen und Maßnahmen der Migrationskontrolle, etwa im Visumverfahren und bei der Sicherung der Außengrenzen, auf Maßnahmen der Rückkehrförderung bzw. der zwangsweisen Durchsetzung der Ausreisepflicht durch Abschiebungen und Zurückschiebungen, aber auch auf pragmatische Antworten auf die Situation illegal aufhältiger Personen, deren Ausreisepflicht nicht durchgesetzt werden kann.

Drittstaatsangehörige dürfen nur in das Bundesgebiet einreisen oder sich darin aufhalten, wenn sie einen anerkannten und gültigen Pass oder Passersatz besitzen, es sei denn, sie sind davon durch Rechtsverordnung befreit. Zudem bedürfen Ausländer für die Einreise und den Aufenthalt in der Regel eines Aufenthaltstitels. Findet die Einreise eines Ausländers in das Bundesgebiet ohne einen erforderlichen Pass oder Passersatz bzw. ohne den erforderlichen Aufenthaltstitel statt oder besteht für den Ausländer ein Einreiseverbot, so ist die Einreise unerlaubt. Erfüllt ein Ausländer die vorgenannten Einreisevoraussetzungen nicht, so ist auch sein Aufenthalt im Bundesgebiet unerlaubt. Der Aufenthalt ist auch unerlaubt, wenn er die erforderlichen Aufenthaltsbedingungen (z. B. durch Überschreiten der erlaubten Aufenthaltsdauer, „Overstaying“) nicht mehr erfüllt. In diesen Fällen ist er regelmäßig zur Ausreise verpflichtet. Aufenthaltstitel erlöschen u.a. durch Ablauf ihrer Geltungsdauer, Eintritt einer auflösenden Bedingung, Rücknahme bzw. Widerruf, Ausweisung oder wenn der Ausländer aus einem seiner Natur nach nicht vorübergehenden Grunde ausreist.

Ausländer, die unerlaubt eingereist sind und die weder um Asyl nachsuchen noch in Abschiebehaft genommen und aus der Haft abgeschoben oder zurückgeschoben werden können, werden auf die Bundesländer verteilt. Die Zuständigkeit für die Verteilung dieser Gruppe liegt beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Die unerlaubte Einreise bzw. der unerlaubte Aufenthalt sind strafbar und werden mit einer Geld- oder Freiheitsstrafe geahndet. Straftäter macht sich ebenfalls, wer einen anderen zur unerlaubten Einreise bzw. zum unerlaubten Aufenthalt anstiftet bzw. dazu Hilfe leistet und dafür einen Vermögensvorteil erhält oder sich versprechen lässt oder wiederholt oder zu Gunsten von mehreren Ausländern handelt. Hiervon abgegrenzt werden jedoch Hilfeleistungen, die menschenrechtlich motiviert sind.

Vielfach werden bei der illegalen Einreise kommerzielle und kriminelle Schleusernetzwerke in Anspruch genommen.<sup>81</sup> Zum deutschen System der Migrationskontrolle und der Verhinderung illegaler Migration gehören externe Kontrollen (z. B. über und Außengrenzkontrollen) sowie ein System von internen Kontrollen der Aufenthaltserlaubnisse. Hinzu kommen Kontrollmechanismen, die über Datenaustausch, Arbeitsplatzüberprüfungen, enge Behördenkooperation und Übermittlungspflichten öffentlicher Stellen ablaufen.

Der illegalen Einwanderung wird nicht nur reaktiv begegnet, sondern auch vorbeugend, beispielsweise im Rahmen des Visumverfahrens. Dieses dient u.a. dazu, illegale Einwanderung zu verhindern.<sup>82</sup> Eine der wesentlichen Voraussetzungen für die Visumerteilung, die eine Auslandsvertretung im Rahmen des Visumverfahrens überprüfen muss, ist die Bereitschaft des Visumantragstellers, vor Gültig-

---

<sup>81</sup> Vgl. [Migrationsbericht 2008](#) des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, Nürnberg: BAMF, S. 180.

<sup>82</sup> Vgl. [BT-Drs. 17/2250](#) vom 8. Juli 2010, S. 7.

keitsablauf des Visums wieder in sein Heimatland zurückzukehren. Die zuständige Auslandsvertretung muss im Rahmen einer Einzelfallprüfung feststellen, ob vor dem Hintergrund der individuellen Lebensumstände des Antragstellers mit hinreichender Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden kann, dass vor Ablauf des Visums eine Rückkehr in das Heimatland erfolgt. Ein Indikator, der zur Beurteilung der Rückkehrbereitschaft herangezogen werden kann, ist der Verwurzelungsgrad des Antragstellers in seinem Heimatland, der unter anderem durch familiäre und wirtschaftliche Verbindungen bestimmt wird. Die „Prüfung der Rückkehrbereitschaft“ erfolgt auf Grundlage von Artikel 21 des Visakodexes.<sup>83</sup>

### 5.1.2 Entwicklungen im nationalen Kontext

#### *Aufenthaltsperspektive für geduldete Jugendliche und Heranwachsende*

Zum Themenkreis der illegalen Migration gehört auch der Umgang mit Drittstaatsangehörigen, die in Deutschland kein Aufenthaltsrecht genießen, aber aufgrund der Nichtdurchsetzbarkeit der Ausreisepflicht bzw. Abschiebung geduldet sind. In den letzten EMN-Politikberichten wurde über das „Bleiberecht“ und die „Altfallregelung“ für langjährig in Deutschland geduldete Ausländer berichtet.<sup>84</sup> In der Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder vom 4. Dezember 2009 wurde eine Einigung über eine Anschlussregelung für die auslaufenden Aufenthaltserlaubnisse „auf Probe“ im Rahmen der Altfallregelung getroffen.<sup>85</sup> Die Altfallregelung diente dazu, langjährig Geduldeten, die bereits Integrationsleistungen erbracht haben und in einem Arbeitsverhältnis stehen, eine Aufenthaltserlaubnis zu ermöglichen.

Im November 2010 beschäftigten sich die Innenminister und -senatoren der Länder auf der 191. Sitzung der IMK in Hamburg mit den Aufenthalts- und Integrationsperspektiven geduldeter Jugendlicher und Heranwachsender und befürworteten die Schaffung einer eigenen gesicherten Aufenthaltsperspektive, sofern die Jugendlichen und Heranwachsenden bestimmte Voraussetzungen erfüllen (insbesondere erfolgreicher Schul- und Berufsabschluss) und aufgrund ihrer bisherigen Integrationsleistungen die Gewähr bieten, dass sie sich in die Lebensverhältnisse in Deutschland einfügen werden. Die Eltern der Jugendlichen können ein Aufenthaltsrecht erhalten, wenn sie ausreichende Integrationsleistungen erbracht haben und durch eigene Leistungen den Lebensunterhalt der Familie überwiegend sichern können.<sup>86</sup> Der Bundesrat schlug in einem Beschluss vom 17. Dezember 2010 vor, der Anregung der IMK zu folgen.<sup>87</sup>

---

<sup>83</sup> Vgl. [BT-Drs. 17/2250](#) vom 8. Juli 2010, S. 6.

<sup>84</sup> Vgl. [Politikbericht 2009](#) der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: BAMF, S. 15, 37-38.

<sup>85</sup> Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der [189. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder](#) am 4. Dezember 2009 in Bremen.

<sup>86</sup> Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der [191. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder](#), am 18./19. Dezember 2009 in Bremen, S. 31.

<sup>87</sup> Vgl. [BR-Drs. 704/10](#) (Beschluss) vom 17. Dezember 2010.

### *Ablehnungen im Visumverfahren*

Mitte Juli 2010 veröffentlichte die Bundesregierung erstmals Zahlen zur Ablehnung von Visumsanträgen. Die Ablehnungsquote hat sich in den letzten Jahren insgesamt deutlich erhöht, variiert aber stark nach Herkunftsland der Antragsteller. Ausgangspunkt für die Veröffentlichung war eine Kleine Anfrage im Deutschen Bundestag. Aus der Antwort der Bundesregierung<sup>88</sup> geht hervor, dass sich der Anteil der Ablehnungen in den Jahren 2000 bis 2009 von rund 6% auf rund 10% erhöht hat.

Die höchsten Ablehnungsraten sind in den Auslandsvertretungen in afrikanischen Ländern zu verzeichnen. Im Jahr 2009 betrugen die Ablehnungsquoten in den Auslandsvertretungen in Nigeria, Kamerun, Ghana, Senegal und Kongo zwischen 34% und 54%. Auch Visumsanträge aus der Türkei wurden etwa doppelt so häufig abgelehnt (20%) wie im Durchschnitt aller Auslandsvertretungen.<sup>89</sup>

### **5.1.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU**

#### *Weitere Harmonisierung des Visumverfahrens*

Seit dem 5. April 2010 ist die Verordnung (EG) Nr. 810/2009 vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft in wesentlichen Teilen anzuwenden. Der Visakodex ist als Verordnung von den Schengen-Mitgliedstaaten unmittelbar anzuwenden und dient der Vereinheitlichung des Verfahrens zur Erteilung von Schengen-Visa und Flughafentransitvisa durch die Schengen-Staaten. Der Visakodex gilt nicht für die Erteilung sogenannter nationaler Visa für den längerfristigen Aufenthalt (Zuwanderung).

Im Vergleich zu der bis zum 5. April 2010 gültigen Gemeinsamen Konsularischen Instruktion (GKI) hat der Visakodex u.a. folgende wesentliche Änderungen im Visumverfahren eingeführt:

- Die Visumkategorien „B“ (Transitvisa) und „D+C“ (sog. „Hybridvisa“) sind weggefallen. Transitvisa werden nunmehr als Visum der Kategorie „C“ mit dem Vermerk „Transit“ erteilt. Die Erteilung von „Hybridvisa“ ist seit dem 5. April 2010 obsolet, da nationale Visa der Kategorie „D“ nun zu Kurzaufenthalten im gesamten Schengengebiet berechtigen.
- Ablehnungsbescheide müssen ab dem 5. April 2011 mit einer Begründung und einer Rechtsbehelfsbelehrung versehen sein. Die deutschen Auslandsvertretungen setzen diese Vorgabe bereits seit dem 5. April 2010 im Rahmen einer freiwilligen Selbstverpflichtung um.
- Die Schengen-Staaten werden ab dem 5. April 2011 verpflichtet sein, abgelehnten Visumantragstellern ein Rechtsmittelverfahren zu ermöglichen. Im deutschen Recht besteht bereits jetzt grundsätzlich die Möglichkeit, Rechtsmittel gegen die Visumsversagung einzulegen. Ausgenommen davon sind nach § 83 Absatz 1 des Aufenthaltsgesetzes bislang die Versagung eines Visums zu touristischen Zwecken sowie eines Visums an der Grenze.
- Die Flughafentransitvisumpflicht wurde mit Inkrafttreten des Visakodexes weiter harmonisiert.
- Für die Visaantragsteller ergeben sich Erleichterungen durch die erleichterte Möglichkeit der Ausstellung von Jahres- bzw. Mehrjahresvisa und – ab Inbetriebnahme des VIS – durch Reduzierung des Erfordernisses, den Antrag persönlich bei der Visastelle einzureichen.<sup>90</sup>

---

<sup>88</sup> [BT-Drs. 17/2250](#) vom 8. Juli 2010.

<sup>89</sup> Vgl. [BT-Drs. 17/2250](#) vom 8. Juli 2010, S. 9-14; siehe auch [Newsletter Migration und Bevölkerung](#), Ausgabe 7, September 2010.

<sup>90</sup> Vgl. [BT-Drs. 17/2250](#) vom 8. Juli 2010, S. 2-3.



## 5.2 Rückkehrmigration

### 5.2.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Rückführung und Rückkehrförderung sind integrale Bestandteile der Migrationssteuerung in Deutschland, wobei der freiwilligen Ausreise der Vorrang eingeräumt wird, da sie als die humanere und kostengünstigere Form der Rückkehr von ausreisepflichtigen Drittstaatsangehörigen gilt. In den vergangenen Jahrzehnten hat die Bundesrepublik insgesamt mehr als 30 bilaterale Rückübernahmeabkommen abgeschlossen.<sup>91</sup> Zuletzt wurden entsprechende Abkommen mit Syrien und der Republik Kosovo verhandelt. Das am 14. Juli 2008 mit Syrien geschlossene und am 3. Januar 2009 in Kraft getretene Abkommen wurde seitens verschiedener Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen vor allem aufgrund der prekären Situation staatenloser Kurden in Syrien kritisiert.<sup>92</sup> Auch die Oppositionsparteien im Deutschen Bundestag forderten in einzelnen Anträgen eine Aussetzung bzw. Aufkündigung des Abkommens, was von der Bundesregierung jedoch abgelehnt wurde.<sup>93</sup>

Im Bereich der freiwilligen Rückkehr verfügt Deutschland seit 1979 über das Programm REAG/GARP („Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany“/„Government Assisted Repatriation Programme“). Vorrangig an der Zielgruppe der abgelehnte Asylbewerber orientiert, bietet das Programm Reisebeihilfen und Starthilfen zur Wiedereingliederung für Personen aus Staaten, die für Deutschland migrationspolitisch besonders bedeutsam sind. Die Höhe der Starthilfen ist abhängig vom Herkunftsland. Die Höhe der Fördersätze sowie die Liste der migrationspolitisch bedeutsamen Herkunftstaaten werden jährlich vom Bundesministerium des Innern und den Bundesländern unter Berücksichtigung aktueller politischer Entwicklungen festgelegt. Um bessere Anreize zur freiwilligen Ausreise zu schaffen waren zu Jahresbeginn 2009 die Fördersätze erhöht worden (Verdoppelung der REAG-Reisebeihilfe und Erhöhung der GARP-Starthilfen je nach Zielstaat um 50% bzw. 60%). Seit dem beträgt die Reisebeihilfe 200 Euro für Erwachsene und 100 Euro für Kinder unter 12 Jahre; Starthilfen werden in Höhe von bis zu 750 Euro für Erwachsene und 375 Euro für Kinder unter 12 Jahre gewährt.

Des Weiteren begann am 1. Januar 2009 das befristete Rückkehr-Projekt „URA 2“ in der Republik Kosovo. Das Projekt wird vom Bund und den Bundesländern Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und – seit 2010 – Sachsen-Anhalt gefördert. Es zielt darauf ab, zurückkehrenden Personen eine Starthilfe bei der Wiedereingliederung zu bieten und eine nachhaltige Reintegration sicherzustellen. Daneben sollte das Rückkehrmanagement insgesamt weiter verbessert werden.

Im Rahmen der Projekte zur Unterstützung und Implementierung der Mobilitätspartnerschaft der EU mit Georgien (vgl. 9.2) ist die Bundesrepublik über das BAMF am Projekt „Targeted Initiative Georgien“ – „Support Reintegration of Georgian returning migrants and the implementation of EU-Georgia Readmission agreement“ beteiligt. Neben der Implementierung des Rückübernahme-Abkommens bildet die Rückführung und Reintegration von 1.800 Migranten den Schwerpunkt des Projektes. Im Rahmen seiner Verantwortung für eine der drei Hauptkomponenten des Projektes ist das BAMF für den gesamten Bereich der Reintegration der Rückkehrer verantwortlich und hat 2010 entsprechende Vorbereitungen getroffen. U.a. werden zwei georgische Sozialarbeiter eingestellt, die die Beratungsgespräche mit den Rückkehrern führen sollen. Daneben wird ein Vertrag mit einem Psychologen ge-

---

<sup>91</sup> Eine Auflistung sämtlicher Rückübernahmeabkommen ist auf der Internetseite des Bundesministeriums des Innern veröffentlicht: <http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/151414/publicationFile/17366/RueckkehrFluechtlinge.pdf>.

<sup>92</sup> Vgl. [Politikbericht 2009](#) der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: BAMF, S. 41.

<sup>93</sup> Vgl. [BT-Drs. 17/525](#) vom 26. Januar 2010; [BT-Drs. 17/68](#) vom 25. November 2009; siehe [BT-Drs. 17/237](#) vom 15. Dezember 2009; Deutscher Bundestag: [Abschiebungen bleiben möglich](#) vom 28. Januar 2010.

schlossen, der bei Bedarf eingesetzt werden kann. Die aus diesen Gesprächen als notwendig identifizierten Maßnahmen werden mit der Hilfe von bereits existierenden Trainingszentren, Krankenhäusern und Vermittlungsagenturen umgesetzt. 5 Prozent dieser Rückkehrer sollen eine Hilfe zum Start einer selbstständigen Tätigkeit erhalten. Darüber hinaus werden Schulungs- und Aufklärungsmaßnahmen mit Städten und Gemeinden durchgeführt. Eröffnungskonferenz des Projektes ist für das Frühjahr 2011 vorgesehen und soll in Tiflis stattfinden.

Weitere Projekte waren das Programm „Rückkehrende Fachkräfte“, das vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) finanziert wurde, und ein Projekt zur Stärkung der Diaspora im Rahmen der Mobilitätspartnerschaft mit der Republik Moldau. Das Projekt „Rückkehrende Fachkräfte“ unterstützte gezielt die berufliche Integration von rückkehrinteressierten Hochschulabsolventen und berufserfahrenen Fachkräften aus Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländern, die sich in Deutschland beruflich qualifiziert haben. Im Rahmen des Projekts zur Stärkung der Diaspora bot eine gemeinsame Jobmesse zwischen Deutschland und der Republik Moldau den Unternehmen aus der Republik Moldau Gelegenheit, qualifizierte Arbeitssuchende mit Berufs- bzw. Ausbildungserfahrung in Deutschland kennenzulernen, was Anreize zur freiwilligen Rückkehr schuf.

### 5.2.2 Entwicklungen im nationalen Kontext

Die Liste der migrationspolitisch bedeutsamen Herkunftsstaaten, die im Rahmen des Programms zur freiwilligen Rückkehr REAG/GARP besonders unterstützt werden, wurde angepasst. Starthilfen zur Wiedereingliederung konnten im Jahr 2010 rückkehrende Staatsangehörige aus insgesamt 34 Ländern erhalten.<sup>94</sup>

Im Jahr 2010 sind nach vorübergehenden Zahlen insgesamt knapp 4.500 freiwillige Ausreisen mit Förderung durch das Programm REAG/GARP erfolgt. Im Vergleich zum Vorjahr bedeutet dies eine Zunahme um gut 44%.<sup>95</sup> Bereits 2009 waren mit 3.107 Rückkehrern deutlich mehr Personen mit Hilfe von REAG/GARP aus der Bundesrepublik ausgereist als im Jahr 2008 (2.799 Personen). Damit bestätigt sich eine Trendumkehr: Zwischen 2000 und 2008 waren die Zahlen stetig gefallen.

### 5.2.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU

*Umsetzung der Richtlinie 2008/115/EG über die gemeinsamen Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger*

Bis Ende des Jahres 2010 war die EU-Richtlinie 2008/115/EG (Rückführungsrichtlinie) in den Mitgliedstaaten in nationales Recht umzusetzen. Entsprechende gesetzgeberische Schritte (vgl. 10) wurden eingeleitet.

#### *Rückübernahmeabkommen mit Kosovo*

Der Abschluss bzw. die Unterstützung beim Abschluss von Rückübernahmeabkommen sind zentrale Bestandteile der deutschen Rückkehrpolitik im Hinblick auf den Aufbau einer konstruktiven Zusam-

---

<sup>94</sup> Diese sind Ägypten, Äthiopien, Algerien, Bangladesch, China, Côte d'Ivoire, Eritrea, Ghana, Guinea, Indien, Jordanien, Libanon, Marokko, Nigeria, Pakistan, Sierra Leone, Somalia, Syrien, Vietnam (jeweils 300 Euro bzw. 150 Euro für Kinder); Armenien, Aserbaidschan, Bosnien-Herzegowina, Georgien, Iran, Republik Kosovo (ausgenommen Serben und Roma), Mazedonien, Republik Moldau, Montenegro, Russische Föderation, Serbien, Türkei und Ukraine (jeweils 400 Euro bzw. 200 Euro für Kinder); Afghanistan, Irak und Republik Kosovo (nur Minderheiten der Serben und Roma; jeweils 750 Euro bzw. 375 Euro für Kinder).

<sup>95</sup> Dieser Anstieg ist jedoch fast ausschließlich auf kurzfristig aufhältige, visumfrei eingereiste serbische und mazedonische Staatsangehörige zurückzuführen (vgl. auch Abschnitt 5.2.3 unten).



menarbeit mit Drittstaaten. Deutschland beteiligte sich konstruktiv an Verhandlungen zu EU-Rückübernahmeabkommen.

Auf bilateraler Ebene unterzeichneten die Bundesrepublik Deutschland und die Republik Kosovo am 14. April 2010 ein bilaterales Rückübernahmeabkommen,<sup>96</sup> das am 1. September 2010 in Kraft trat. Es zielt vorrangig darauf ab, die bisherige gute und erfolgreiche gegenseitige Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der illegalen Migration zu verstärken; vor allem werden die Voraussetzungen und technischen Einzelheiten für eine Rückübernahme einschließlich der Verfahren und des Vollzugs von Rückführungen geregelt.

Zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Abkommen hielten sich rund 14.000 ausreisepflichtige Personen aus dem Kosovo in Deutschland auf. Es ist jedoch nicht vorgesehen, Massenabschiebungen dieser Personen zu organisieren, sondern auf der Grundlage des Abkommens eine Politik der schrittweisen Rückführung fortzusetzen.<sup>97</sup> Gegenüber der Republik Kosovo wurde ein angemessenes Verhältnis der verschiedenen Ethnien bei Rückübernahmeersuchen zugesagt. Bei den in Deutschland aufhältigen ausreisepflichtigen Kosovaren handelt es sich zu etwa zwei Dritteln um Roma.

Bei den Parteien der Opposition sowie bei Menschenrechts- und Flüchtlingshilfsorganisationen stießen Inhalte des Abkommens auf Kritik. Insbesondere wurde die Rückführung von Angehörigen der Roma-Minderheit in den Kosovo bemängelt, die dort unzureichenden Lebensbedingungen ausgesetzt seien. Den Betroffenen würde der Zugang zu elementaren Lebenschancen verwehrt und sie seien von massiver Diskriminierung betroffen.<sup>98</sup>

Die Bundesregierung nahm dahingehend Stellung, dass sie die Existenz einer staatlich intendierten sozialen und wirtschaftlichen Ausgrenzung der betroffenen Personen im Kosovo verneinte. Die schlechten Lebenschancen ließen sich nicht auf ethnische Diskriminierung zurückführen, sondern seien in erster Linie durch das niedrige Bildungsniveau vieler arbeitsloser Roma bestimmt. Die soziale und wirtschaftliche Situation des betroffenen Personenkreises wird jedoch auch von der Bundesregierung als schlecht eingestuft und gilt als vergleichbar mit der Lage von Personen mit albanischer Volkszugehörigkeit.<sup>99</sup> In einer Stellungnahme des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) im Rahmen einer öffentlichen Anhörung des Innenausschuss im Deutschen Bundestag am 23. Juni 2010 wurde betont, dass Roma im Kosovo keiner asylrelevanten Verfolgung – wie zum Beispiel einer politischen Verfolgung – unterlägen und somit grundsätzlich keines individuellen Abschiebungsschutzes bedürften.<sup>100</sup>

Zwischen 1. Januar und 31. August 2010, dem Tag vor Inkrafttreten des Abkommens, wurden seitens der Bundesländer über die beiden Koordinierungsstellen beim Regierungspräsidium Karlsruhe und bei der Zentralen Ausländerbehörde Bielefeld insgesamt 1.724 Rücknahmeersuchen („Abschiebungsaufträge“) gemeldet. Bis einschließlich Ende September 2010 wurden insgesamt 451 Personen in die Republik Kosovo zurückgeführt, davon 113 Roma. Diese Abschiebungen fanden überwiegend auf dem

---

<sup>96</sup> Zu den Details des bilateralen Rückübernahmeabkommens siehe Bekanntmachung des Abkommens zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Kosovo über die Übernahme und Durchbeförderung von Personen (Rückübernahmeabkommen) vom 21. April 2010 ([BGBl II, S. 259](#)).

<sup>97</sup> Vgl. Pressemitteilung „[Deutschland und Kosovo unterzeichnen Rückübernahme- und Sicherheitsabkommen](#)“ des Bundesministeriums des Innern vom 14. April 2010.

<sup>98</sup> Vgl. „Tausende Roma vor Abschiebung in den Kosovo“, Die Tageszeitung vom 16. April 2010.

<sup>99</sup> Vgl. [BT-Drs. 17/2089](#) vom 14. Juni 2010.

<sup>100</sup> Deutscher Bundestag - Innenausschuss: [Ausschussdrucksache 17\(4\)70 F](#) vom 23. Juni 2010

Luftweg statt, wobei die zuständigen deutschen Behörden sieben Flüge unter Beteiligung von Frontex und anderer Mitgliedstaaten durchführten.<sup>101</sup>

Das Bundesland Nordrhein-Westfalen hat per Erlass des Ministerium für Inneres und Kommunales vom 1. Dezember 2010 zwangsweise Rückführungen von Angehörigen der ethnischen Minderheiten der Roma, Ashkali und Ägypter in die Republik Serbien und die Republik Kosovo bis zum 31. März 2011 ausgesetzt. Die Maßnahme wurde mit der angespannten wirtschaftlichen und sozialen Situation in diesen Ländern begründet, die aus Berichten des Auswärtigen Amtes hervorginge. Es könne nicht ausgeschlossen werden, dass diese Situation in den Wintermonaten zu besonderen Härten führe.

Im Hinblick auf Rückkehrer in das Kosovo hat das BAMF das Rückkehrprojekt „URA 2“ fortgeführt.<sup>102</sup> Seit dem 1. Januar 2010 beteiligt sich neben Baden-Württemberg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen auch das Land Sachsen-Anhalt. Das Projekt soll die Rückkehr erleichtern und eine nachhaltige Reintegration sicherstellen. Es beinhaltet u.a. eine umfassende Sozialberatung sowie – bei Bedarf – psychologische Beratung. Rückkehrer aus den beteiligten Ländern haben zudem die Möglichkeit, Soforthilfen zur Beschaffung von Wohnraum, Einrichtungsgegenständen oder benötigter Medizin zu nutzen und an beruflichen Fortbildungs- oder Arbeitsfördermaßnahmen und Existenzgründungsschulungen teilzunehmen.

#### *Durchführungsprotokoll zum EU-Rückübernahmeabkommen mit Moldau*

Ein Durchführungsprotokoll zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Moldau zum Abkommen vom 10. Oktober 2007 zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Republik Moldau über die Rückführung von Personen mit unbefugtem Aufenthalt trat am 13. Dezember 2010 in Kraft. Das Durchführungsprotokoll präzisiert u.a. die im EU-Abkommen vorgesehenen zuständigen Behörden und Übermittlungswege.

#### *Einschränkung der REAG/GARP-Hilfen für Rückkehrer aus visafreien Drittstaaten*

Staatsangehörige europäischer Staaten, die nicht Mitglied der EU sind und die ohne Visum nach Deutschland einreisen dürfen, erhalten seit Oktober 2010 keine Start- und Reisebeihilfen mehr; lediglich Reisekosten (reine Kosten der Beförderung bzw. Benzinkosten) können übernommen werden, wobei grundsätzlich keine Barauszahlungen erfolgen. Diese Regelung gilt insbesondere für serbische, mazedonische und montenegrinische Staatsangehörige, die nach dem 19. Dezember 2009 visumfrei eingereist sind, und für Personen aus Bosnien und Herzegowina sowie Albanien, sofern sie nach dem 15. Dezember 2010 visumfrei eingereist sind. Die Regelung steht in Zusammenhang mit der nach Einführung der Visumfreiheit für Serbien und Mazedonien sowie Montenegro deutlich angestiegenen Zahl der Asylantragsteller aus den beiden erstgenannten Staaten und des Verdachts der Mittlerschleiche durch diesen Personenkreis (vgl. Abschnitt 7.3).

#### *Unterstützung und praktische Kooperation im Rahmen der EU*

Im Rahmen des Frontex-Projekts „Attica“, das gegenwärtig im östlichen Griechenland durchgeführt wird, hat Deutschland Experten entsandt. Ziel dieses Projektes ist die Unterstützung Griechenlands bei der Identifizierung, der Beschaffung von Reisedokumenten und der Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger in ihre Heimatländer. Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf der Ent-

---

<sup>101</sup> Vgl. BT-Drs. [17/3328](#) vom 19. Oktober 2010.

<sup>102</sup> Vgl. [Politikbericht 2009](#) der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: BAMF, S. 42.

wicklung nationaler Rückführungsverfahren, der Vermittlung von Fachwissen und der Verbesserung der Zusammenarbeit mit Drittländern.<sup>103</sup>

Bis einschließlich Oktober 2010 hat Deutschland an 13 gemeinsamen Rückführungsaktionen („Joint Return Operations“) teilgenommen und selbst drei Flüge organisiert. Alle diese Flüge wurden von Frontex koordiniert und teilweise ko-finanziert. Diese Art der Zusammenarbeit hat sich mittlerweile als Standard etabliert. Die Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten bei der Beschaffung von Heimreisedokumenten konnte im Jahr 2010 wegen der i.d.R. fehlenden Zustimmung der jeweiligen Drittstaaten nur eingeschränkt fortgesetzt werden. Zudem erfolgt über Frontex auch ein regelmäßiger Informationsaustausch über nationale Maßnahmen, Neuerungen und Probleme bzw. Erfolge im Bereich der Rückführung.

### *Rückkehrfonds*

Die Mitgliedstaaten hatten der Kommission bis zum 30. Juni 2010 einen Bewertungsbericht über die geförderten Projekte zur Umsetzung des Europäischen Integrationsfonds und Europäischen Rückkehrfonds vorzulegen. Die zuständige Behörde erteilte im März 2010 einen Evaluierungsauftrag an ein externes Consulting-Unternehmen.

Im Jahr 2009 konnte auf Bundesebene ein durch den Rückkehrfonds gefördertes Projekt abgeschlossen werden. Auch für 2010 wurde ein Projekt aus Mitteln des Rückkehrfonds aufgelegt und von der Bundespolizei in Kooperation mit den Bundesländern und ausgewählten afrikanischen Staaten (z. B. Benin und Nigeria) durchgeführt. Zielrichtung des Projekts ist die Verbesserung der operativen Zusammenarbeit, die erleichterte Beschaffung von Heimreisedokumenten sowie die Durchführung von Rückführungsmaßnahmen.<sup>104</sup> Auch für die Jahre 2011-2013 werden Projekte aus Mittel des Rückkehrfonds geplant und sind teilweise bereits bei der zuständigen Behörde (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) eingereicht. Zielrichtung ist die Verbesserung der operativen Zusammenarbeit (d.h. die Erhöhung der Anzahl der identifizierten Personen und die konsequente Rückführung dieser Ausreisepflichtigen).

## **5.3 Maßnahmen gegen Menschenhandel**

### **5.3.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext**

Seit 1999 erstellt das Bundeskriminalamt (BKA) jedes Jahr ein „Bundeslagebild“ zum Thema Menschenhandel. Es enthält in gestraffter Form die jeweils aktuellen Erkenntnisse zu Lage und Entwicklung in den Bereichen Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung sowie Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft. Bei Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung (§ 232 StGB) und Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft (§ 233 StGB) handelt es sich um unterschiedliche Deliktsausprägungen, die auch hinsichtlich des Bekämpfungsansatzes (z. B. Verdachtsgewinnung und Beweisführung) differenziert betrachtet werden.

Das „Bundeslagebild 2010“ zum Thema Menschenhandel bezieht sich auf den Berichtszeitraum des Jahres 2009. Im Jahr 2009 wurden 534 Ermittlungsverfahren im Bereich des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung abgeschlossen. Dies bedeutet ein Anstieg der Ermittlungsverfahren

---

<sup>103</sup> Vgl. [FRONTEX-Allgemeiner Tätigkeitsbericht 2009](#), S. 31-32.

<sup>104</sup> Vgl. Europäischer Rückkehrfonds, Jahresprogramm 2010, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, S. 11ff.

um rund 11% im Vergleich zum Vorjahr. Die Anzahl der registrierten Opfer lag mit 710 um 5% höher als im Jahr 2008. Die Opfer waren überwiegend weiblich (87%).

Entsprechend der Entwicklung in den vergangenen Jahren stammte auch im Jahr 2009 der Großteil der Opfer (85,8%) aus dem europäischen Raum. Die meisten Opfer waren deutscher (24,8%), rumänischer (19,9%) oder bulgarischer Staatsangehörigkeit (19,3%). Rund 20% waren minderjährig. Schwierigkeiten im Umgang mit mutmaßlichen Opfern aus Rumänien und Bulgarien liegen insbesondere in deren oft mangelnder Bereitschaft, mit Polizei und Beratungsstellen zu kooperieren. Anfänglich gewonnene Zeugenaussagen werden oftmals zurückgezogen, insbesondere wenn die Opferzeuginnen während der Ermittlungen auf eigenen Wunsch in ihr Heimatland zurückkehren, so dass die justizielle Aufarbeitung der Delikte erschwert bzw. unmöglich wird. Die Verweigerung einer Zeugenaussage und die Rückkehr in das Herkunftsland können unterschiedliche Gründe haben. Oftmals besteht bei Opfern die Angst, dass ein Zusammenarbeiten mit der Polizei eine Bestrafung der eigenen Person oder von Familienmitgliedern durch die Menschenhändler und ihr Netzwerk, das häufig bis ins Heimatland reicht, zur Folge haben könnte. Darüber hinaus wird für die Bereitschaft zur Zeugenaussage lediglich ein befristeter Aufenthaltstitel gewährt (§ 25 Abs. 4a AufenthG). Somit steht für die Betroffenen fest, dass sie in der Regel nach Ablauf des Verfahrens in ihr Heimatland zurückkehren müssen.

Die Strafverfolgungsbehörden sind zunehmend mit dem Phänomen der sich legal aufhaltenden Prostituierten aus Bulgarien oder Rumänien konfrontiert, die über eine Steuernummer als selbständige Dienstleisterinnen verfügen. Ihre objektiv betrachtete Lage legt laut BKA vielfach den Verdacht des Menschenhandels nahe, der strafrechtliche Nachweis ist aber schwierig zu führen.

Die Zahl der Tatverdächtigen (777 Personen), die wegen Menschenhandels registriert wurden, ging im Vergleich zum Vorjahr leicht zurück (-1%). Bei den Tatverdächtigen dominierten mit einem Anteil von 35,9% deutsche Staatsangehörige. Die größten Anteile unter den ausländischen Tatverdächtigen stellten Personen mit bulgarischer, rumänischer und türkischer Staatsangehörigkeit.

Im Wesentlichen hat sich der Gesamttrend im Bereich Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung laut BKA in den vergangenen Jahren nur wenig verändert. Nach wie vor wird von einem erheblichen Dunkelfeld ausgegangen. Zu den größten Herausforderungen zählen die Schwierigkeiten bei der Identifizierung von Betroffenen und die Reaktion auf neue Tatbegehungsweisen.

Von den 710 Opfern des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung im Jahr 2009 hielten sich 95 illegal in Deutschland auf. Folglich müssen sich die Strafverfolgungsbehörden der veränderten Herausforderung stellen, dass die Mehrzahl der ausländischen Opfer zwischenzeitlich aus EU-Mitgliedstaaten stammt und damit legale Aufenthaltsmöglichkeiten in Deutschland besitzt.<sup>105</sup>

Seit 2005 ist auch Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft strafbewehrt. Im Jahr 2009 wurden in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) insgesamt 24 Fälle registriert. Dies entspricht einem erneuten Rückgang der Fallzahlen um 11% (27 Fälle im Jahr 2008). Wegen Förderung des Menschenhandels zur Ausbeutung der Arbeitskraft gemäß § 233a StGB wurden in der PKS lediglich sieben Fälle erfasst (2008: 3 Fälle).<sup>106</sup>

Nach § 25 Abs. 4a des Aufenthaltsgesetzes kann einem Ausländer, der Opfer des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft oder der Förderung des Menschenhandels wurde, für einen vorübergehenden Aufenthalt ein Aufenthaltstitel gewährt werden. Die Voraussetzungen dafür sind, dass die vorübergehende Anwesenheit des Ausländers bzw.

---

<sup>105</sup> Vgl. Bundeskriminalamt (2010): [Bundeslagebericht Menschenhandel – Pressefreie Kurzfassung](#), Wiesbaden: BKA, S. 12.

<sup>106</sup> Vgl. Bundeskriminalamt (2010): [Bundeslagebericht Menschenhandel – Pressefreie Kurzfassung](#), Wiesbaden: BKA, S. 11.

der Ausländerin für die Durchführung eines Strafverfahrens als sachgerecht erachtet wird, dass er/sie jede Verbindung zu den Personen, die beschuldigt werden, die Straftat begangen zu haben, abgebrochen hat und er/sie seine/ihre Bereitschaft erklärt hat, in dem Strafverfahren wegen der Straftat als Zeuge auszusagen. Dies gilt auch für vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer. Mit der Vorschrift wurde die „Opferschutzrichtlinie“ der EU vom 29. April 2004 umgesetzt. Die Vorschrift dient dazu, den organisierten Menschenhandel zu bekämpfen; durch die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an Opfer sollen die Durchführung von Strafverfahren gegen Menschenhändler erleichtert und Anreize für die Kooperation von Opfern mit den Strafverfolgungsbehörden und Gerichten geschaffen werden.<sup>107</sup> Am Stichtag 30. Juni 2010 lebten in Deutschland 47 Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 24 Abs. 4a des Aufenthaltsgesetzes.<sup>108</sup>

### 5.3.2 Entwicklungen im nationalen Kontext

#### *Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf den Menschenhandel*

Auf der 191. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) vom 19. November 2010 wurde von den Teilnehmern über Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes<sup>109</sup> auf die Bekämpfung des Menschenhandels beraten. Dieses im Jahr 2002 in Kraft getretene Gesetz zielte u.a. auf eine Verbesserung der rechtlichen und sozialen Situation der Betroffenen und die Zurückdrängung der kriminellen Begleiterscheinungen von Prostitution ab. Die IMK stellte u.a. fest, dass es sich beim Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung um ein Kontrolldelikt mit hohem Dunkelfeld handele, und dass der Anteil osteuropäischer Frauen an der Straßenprostitution überproportional hoch sei. Die IMK identifizierte Handlungsbedarf u.a. hinsichtlich der Einführung von Erlaubnispflichten für alle Formen von Prostitutionsstätten und die Vermittlung von Prostitutionsdienstleistungen und der Anzeigepflicht der Prostitutionstätigkeit in Prostitutionsstätten. Sie baten den Bund, über das Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten hinaus eine neue Initiative zur Schaffung eines Gesetzes zur Regulierung der Prostitution auf den Weg zu bringen.<sup>110</sup> Eine solche Initiative könnte auch positive Auswirkungen auf die strafrechtliche Verfolgung des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung haben.

### 5.3.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU

#### *Europäische und internationale Polizeikooperation*

Der europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl sieht in Bezug auf den Menschenhandel vor, die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und den Transitländern zu verstärken, um im Rahmen des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage die illegale Einwanderung zu bekämpfen, insbesondere mit ihnen eine ambitionierte Politik der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit zu betreiben, um die in-

---

<sup>107</sup> Vgl. Parusel, Bernd (2010): [Europäische und nationale Formen der Schutzgewährung in Deutschland](#). Studie II/2009 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN). Working Paper 30, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, S. 23.

<sup>108</sup> Quelle: Ausländerzentralregister.

<sup>109</sup> Im Jahr 2002 trat das Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz) in Kraft. Das Ziel des Gesetzes war u.a. eine dringende Verbesserung der rechtlichen und sozialen Situation der Betroffenen sowie die Zurückdrängung der kriminellen Begleiterscheinungen von Prostitution.

<sup>110</sup> Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der [191. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder](#) am 18./19. Dezember 2009 in Bremen, S. 17-18. Bereits 2007 hatte der [Bericht des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend BMFSFJ zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten \(EN\)](#) aufgezeigt, dass von der Möglichkeit, vorenthaltenen Lohn einzuklagen, kaum Gebrauch gemacht wurde, dass keine messbare Verbesserung der sozialen Absicherung erkennbar war (u.a. weil die erleichterte Möglichkeit zum Abschluss von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverträgen kaum genutzt wurde) und dass es keine messbar kriminalitätsmindernden Effekte gab. Indes war die Verfolgung von Menschenhandel und Zwangsprostitution – anders als teilweise vorab befürchtet – durch das Gesetz nicht erschwert worden.

ternationalen Schleuser- und Menschenhändlerbanden zu bekämpfen und die bedrohten Bevölkerungsgruppen besser zu unterrichten, damit die Tragödien, die sich besonders auf dem Meer abspielen können, vermieden werden. Deutschland hat sich in den vergangenen Jahren aktiv an EU-Migrationsmissionen nach Armenien, Südafrika, Belarus, Kenia und der Ukraine, der Kooperationsplattform zu Migration und Entwicklung in Äthiopien und an den Pilot-Mobilitätspartnerschaften mit Moldau und Georgien beteiligt. Beim Kampf gegen Menschenhandel und Schleusung kooperieren die deutschen Polizeibehörden eng mit ausländischen Polizeibehörden. Hierbei nimmt die Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden der europäischen Partnerländer einen besonderen Stellenwert ein.

### *Menschenhandel*

Im Dezember 2010 hat das Europäische Parlament eine Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels beschlossen,<sup>111</sup> die die EU-Mitgliedstaaten verpflichten soll, in den Bereichen Strafverfolgung von Menschenhändlern, Opferschutz und Prävention tätig zu werden. Darüber hinaus legt die Richtlinie das Strafmaß für Menschenhändler neu fest und fordert die Mitgliedstaaten auf, Strafen für die Personen zu erwägen, die wissentlich Dienstleistungen von Menschenhandelsopfern in Anspruch nehmen.

---

<sup>111</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhütung und Bekämpfung von Menschenhandel und zum Opferschutz sowie zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates (COD/2010/0065).



## **6 Kontrolle der Grenzen**

### **6.1 Kontrolle und Überwachung an den Außengrenzen**

#### **6.1.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext**

Die Grenzlänge der Bundesrepublik Deutschland beträgt insgesamt rund 4.517 Kilometer (3.757 Kilometer Landgrenzen zu den Anrainerstaaten und 760 Kilometer Seegrenzen). Seit am 21. Dezember 2007 die stationären Grenzkontrollen zwischen Deutschland, Polen und der Tschechischen Republik sowie am 18. Dezember 2008 auch zwischen Deutschland und der Schweiz weggefallen sind, führt die Bundespolizei stationäre Personenkontrollen nur noch an den internationalen Flughäfen durch. An den Landgrenzen finden keine regelmäßigen stationären Kontrollen mehr statt, so dass auch das Instrument der Zurückweisung unerlaubt einreisender Ausländer nur noch an den Flughäfen zur Verfügung steht. Eine Zurückweisung kann nach § 15 des Aufenthaltsgesetzes nur vor erfolgter Einreise stattfinden.

An den Landgrenzen wird der Wegfall der regulären Grenzkontrollen seitens der Bundespolizei und der Länderpolizeien durch lagebildabhängige Personenkontrollen im grenznahen Gebiet kompensiert. Die Aufgabe „Grenzschutz“ wird darüber hinaus auch auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes, in Zügen sowie an Seehäfen wahrgenommen. Der Grenzschutz beinhaltet die Verhinderung unerlaubter Einreisen von Ausländern, die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Schleusungskriminalität und weiterer im Zusammenhang mit grenzüberschreitender Kriminalität stehender Deliktfelder, etwa Menschenhandel, Kfz-Verschlebung, Rauschgiftkriminalität und Urkundendelikte.

Nach dem Wegfall der stationären Grenzkontrollen zwischen Deutschland, Polen, der Tschechischen Republik sowie weiteren EU-Staaten, wurde zu Beginn des Jahres 2008 zunächst ein Ansteigen der illegalen Einreisen nach Deutschland verzeichnet. Im weiteren Verlauf entwickelten sich die Zahlen dann jedoch wieder rückläufig. Da an den Landaußengrenzen regelmäßig keine Zurückweisungen mehr vorgenommen werden, betrug der Gesamtumfang der Zurückweisungen im Jahr 2008 (7.215) nur noch rund 14 Prozent des Werts von 2001 (51.054 Zurückweisungen).<sup>112</sup>

#### **6.1.2 Entwicklungen im nationalen Kontext**

Während die Grenzkontrollen an den Außengrenzen des Schengen-Raums nach EU-Recht erfolgen, richten sich die Verfahren an den nicht zum Schengen-Raum gehörenden EU-Außengrenzen nach dem nationalen Recht des jeweiligen Mitgliedstaats, wenn auch in den vom EU-Recht auferlegten Grenzen. Da Deutschland Mitglied des Schengen-Raums ist, haben alle Aktivitäten und Maßnahmen im Bereich der Grenzkontrolle eine europäische Dimension. Entwicklungen im „nationalen Kontext“ sind daher nicht zu verzeichnen.

---

<sup>112</sup> Vgl. [Statistikbericht Migration und internationaler Schutz 2008](#) der deutschen Nationalen Kontaktstelle des Europäischen Migrationsnetzwerkes (EMN), Nürnberg: BAMF, S. 30.



### 6.1.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU

#### *Biometrische Visa und Pässe*

In Deutschland sind moderne Dokumentenlese- und Dokumentenprüfgeräte im Einsatz, die effiziente Überprüfung der Dokumentenechtheit auf Basis optischer und digitaler Merkmale ermöglichen. Darüber hinaus werden ein Registrierten-Reisenden-Programm (ABG – Automatisierte und biometriegestützte Grenzkontrolle) und eine automatisierte Grenzkontrolle (easyPASS) auf der Grundlage des ePasses erprobt. Biometrisches Merkmal bei ABG ist das Bild der Augenirise und bei EasyPASS das im elektronischen Reisepass (ePass) gespeicherte Gesichtsbild. Eine vorherige Registrierung entfällt daher bei easyPASS. In Zukunft wird die Ausweitung des Einsatzes biometrischer Verfahren bei der Grenzkontrolle zusätzlich bei der Überprüfung der Identität von Dokumenteninhabern helfen.

#### *Einheitliche Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatsangehörige*

Im Oktober 2010 brachte die Bundesregierung einen Gesetzentwurf zur Anpassung des deutschen Rechts an die [Verordnung \(EG\) Nr. 380/2008](#) des Rates vom 18. April 2008 zur Änderung der [Verordnung \(EG\) Nr. 1030/2002](#) zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatsangehörige in den Bundestag ein.<sup>113</sup> Die so genannte eAT-Verordnung ist zwar unmittelbar in den Mitgliedstaaten anzuwenden, das nationale Recht soll mit dem Gesetzentwurf jedoch angepasst und konkretisiert werden. Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige sind künftig grundsätzlich als eigenständige Dokumente mit biometrischen Merkmalen (zwei Fingerabdrücke und Lichtbild) auszugeben. Daneben werden mit dem Gesetzentwurf die in der Verordnung vorgesehenen technischen Standards vor allem zum Schutz vor Fälschungen umgesetzt. Der Entwurf verfolgt ferner das Ziel, zur Qualitätsverbesserung und Beschleunigung des Datenaustausches im Ausländerwesen die Voraussetzungen dafür zu schaffen, künftig einheitliche Standards für elektronische Datenaustauschformate festlegen zu können.

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf am 20. Januar 2011 verabschiedet; der Bundesrat stimmte am 11. Februar 2011 zu. Das Gesetz wird im Wesentlichen am 1. September 2011 in Kraft treten.

## 6.2 Zusammenarbeit im Bereich der Grenzkontrolle

### 6.2.1 Entwicklungen im nationalen Kontext

Während die Grenzkontrollen an den Außengrenzen des Schengen-Raums nach EU-Recht erfolgen, richten sich die Verfahren an den nicht zum Schengen-Raum gehörenden EU-Außengrenzen nach dem nationalen Recht des jeweiligen Mitgliedstaats, wenn auch in den vom EU-Recht auferlegten Grenzen. Da Deutschland Mitglied des Schengen-Raums ist, haben alle Aktivitäten und Maßnahmen im Bereich der Grenzkontrolle eine europäische Dimension. Entwicklungen im „nationalen Kontext“ sind daher nicht zu verzeichnen.

---

<sup>113</sup> Vgl. [BT-Drs. 17/3354](#) vom 21. Oktober 2010 sowie [BT-Drs. 17/4464](#) (Beschlussempfehlung und Bericht) vom 19. Januar 2011.

## 6.2.2 Entwicklungen mit Bezug zur EU

### *Netzwerk Grenzpolizeilicher Verbindungsbeamter*

Seit 1992 setzt die Bundespolizei Grenzpolizeiliche Verbindungsbeamte (GVB) und seit 1998 Dokumenten- und Visaberater (DVB) in den Mitgliedstaaten der EU sowie in anderen Ländern ein. Die eingesetzten Beamten helfen so bei der Verhinderung illegaler Migration nicht nur nach Deutschland sondern in den gesamten Schengenraum. Der EU-Außengrenzenfonds unterstützt diese Arbeit und refinanziert den Einsatz der Bundespolizei mit Haushaltsmitteln der EU-Kommission.

Mit der Entsendung von Grenzpolizeilichen Verbindungsbeamten begann die Bundespolizei 1992. Am Anfang war dabei nur eine Entsendung in die Mitgliedstaaten der Europäischen Union angedacht. Bis 2007 etablierte die Bundespolizei ein Netzwerk von 15 Verbindungsbeamten. Im Oktober 2010 wurde das bestehende nationale Netzwerk an Grenzpolizeilichen Verbindungsbeamten (GVB) durch die Nebenakkreditierung des GVB in Rumänien für die Republik Moldau erweitert. Darüber hinaus führt die Bundespolizei drei nach dem EU-Außengrenzenfonds geförderte Gemeinschaftsmaßnahmen für die Dauer von 18 Monaten mit dem niederländischen Immigration and Naturalization Service (IND) und dem portugiesischen Immigration and Borders Service (SEF) durch.

### *Deutsche Beteiligung an Maßnahmen der EU-Grenzsicherungsagentur FRONTEX*

Deutschland stellt der Grenzschutzagentur FRONTEX im Rahmen des Technischen Zentralregisters CRATE verschiedene Führungs- und Einsatzmittel zur Verfügung. Mit Beamten der Bundespolizei beteiligt sich Deutschland an gemeinsamen Maßnahmen und „Joint Operations“. Im Jahr 2010 unterstützte die Bundespolizei u.a. griechische Polizisten bei der Bewältigung der zunehmenden Flüchtlingsbewegungen über die türkisch-griechische Landgrenze. An diesen Einsätzen waren zeitweise bis zu 40 deutsche Beamtinnen und Beamte beteiligt. Außerdem beteiligt sich die Bundespolizei seit März 2010 am Rückführungsprojekt Attica an der griechisch-türkischen Grenze (siehe 5.2.3).

### *Visa-Informationssystem und biometrische Visa*

Unter der Federführung des Bundesministeriums des Inneren wurden im Jahr 2010 die nationalen Vorbereitungen zur Inbetriebnahme des Visa-Informationssystem (VIS)<sup>114</sup> weiter vorangetrieben. Deutschland wird mit der Ausstellung biometrischer Visa zum Zeitpunkt des geplanten Rollouts in Nordafrika beginnen und anschließend weiter gemäß der Planung der Kommission nach Regionen fortfahren. Eine vorgeschaltete Pilot-Phase ist vorgesehen. Nach Nordafrika werden der Nahe Osten und die Golfregion als zweite und dritte Roll-Out-Region folgen.

---

<sup>114</sup> Gemeinsames System für die Identifizierung der Visa-Daten, vgl. Entscheidung [2004/512/EG](#) des Rates vom 8. Juni 2004 zur Errichtung eines Visa-Informationssystem (VIS). (Mit der Entscheidung zur Einrichtung des VIS wurde das VIS als System für den Austausch von Visa-Daten geschaffen.)

## 7 Internationaler Schutz und Asyl

### 7.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Der Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen zählt zu den quantitativ bedeutendsten Aufenthaltszwecken in Deutschland. Die Voraussetzungen für die Aufnahme politisch Verfolgter sowie anderer Schutzsuchender sind in Art. 16a Grundgesetz, in § 60 des Aufenthaltsgesetzes sowie im Asylverfahrensgesetz geregelt. Das BAMF entscheidet über die Asylanträge. Die Aufenthaltsregelung während und nach dem Abschluss des Asylverfahrens fällt in die Zuständigkeit der Ausländerbehörden der Bundesländer.

Seit 2005 ist die Aufnahme von Asylbewerbern und Schutzsuchenden in Deutschland stark von der Umsetzung von EU-Richtlinien und -Verordnungen in deutsches Recht geprägt. Nach dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes zum 1. Januar 2005, das mit der Berücksichtigung nichtstaatlicher Verfolgungsakteure bei der Prüfung der Flüchtlingsanerkennung bereits markante Änderungen einführt, wurde mit Umsetzung der so genannten Qualifikationsrichtlinie der EU in das nationale Recht ein wesentlicher Schritt in Richtung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems vollzogen.

Trotz der Europäisierungswirkung des Zuwanderungs- und des Richtlinienumsetzungsgesetzes bestehen in der Bundesrepublik eine Reihe von Formen der Schutzgewährung fort, die allein auf nationaler Rechtsgrundlage erteilt werden. Sie stehen nicht in Konkurrenz zum europarechtlichen Schutzsystem, sondern ergänzen dieses.<sup>115</sup>

Die ergänzenden nationalen Vorschriften wurden in den vergangenen Jahren u.a. für unabhängig vom Asylsystem durchgeführte humanitäre Aufnahmeaktionen genutzt. Teilweise beziehen sich die unabhängig vom europäischen Schutzsystem bestehenden nationalen Regelungen aber auch auf den Umgang mit Ausländern aus Drittstaaten, die sich bereits in Deutschland aufhalten, aber nicht ausreisen bzw. abgeschoben werden können. Zu diesen Regelungen zählen beispielsweise die Duldung, die Aufenthaltsgestattung für langjährig Geduldete, der „vorübergehende Aufenthalt“ und der Aufenthalt für vollziehbar ausreisepflichtige Personen.

Aus Sicht der in den letzten Jahren amtierenden Bundesregierungen ist eine gemeinsame Asyl- und Zuwanderungspolitik in der EU sinnvoll, damit die internationalen Migrationsbewegungen besser gesteuert, kontrolliert und verwaltet werden können. Die europäische Zusammenarbeit soll u.a. dazu dienen, eine Teilung der im Zusammenhang mit der Aufnahme von Flüchtlingen entstehenden Lasten zu erreichen und Mehrfach-Asylanträge in verschiedenen EU-Staaten, illegale Einwanderung sowie missbräuchliche Inanspruchnahmen des Asylrechts zu verhindern.

Seit 1953 haben mehr als 3,2 Millionen Menschen in Deutschland einen Asylantrag gestellt, davon mehr als 2 Millionen seit 1990. Lediglich etwa ein Viertel der gestellten Asylanträge entfällt auf die ersten zwei Drittel des Betrachtungszeitraumes (d.h. bis 1989). Der große Anteil (fast drei Viertel) aller Asylanträge wurde im vergleichsweise kurzen Zeitraum seit 1990 gestellt. Die meisten Anträge wurden im Jahr 1992 registriert (438.191). Seitdem war die Zahl der Asylanträge stark rückläufig. Nach einem Tiefststand von 19.164 Erstantragstellern im Jahr 2007 zeigte sich in den drei letzten Jahren wieder ein Anstieg der Zugangszahlen. Im Jahr 2009 wurden 27.649 Erstanträge erfasst. Im Vergleich zum Vorjahr (22.085) bedeutet dies einen Zuwachs um 25,2 %.

---

<sup>115</sup> Vgl. Parusel, Bernd (2010): [Europäische und nationale Formen der Schutzgewährung in Deutschland](#). Studie II/2009 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN). Working Paper 30, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

## 7.2 Entwicklungen im nationalen Kontext

### *Entwicklung der Asylantragszahlen und der Entscheidungspraxis*

Im Jahr 2010 wurden beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) 41.332 Asylerstanträge gestellt, 13.683 mehr als im Jahr 2009 (+49,5%). Die Asylbewerberzahlen stiegen damit nach dem Tiefstand im Jahr 2007 (19.164 Asylerstanträge) bereits im dritten Jahr in Folge an. Laut BMI ist dieser Anstieg vor allem auf zwei Faktoren zurückzuführen: Erstens ist die Zahl der Asylbewerber aus den Hauptherkunftsländern – vor allem aus Afghanistan, Serbien, Iran, Mazedonien und Somalia – deutlich gewachsen. Zweitens blieben die Zugangszahlen aus dem Irak mit 5.555 Asylerstanträgen weiterhin relativ hoch. 2009 waren 6.538 Asylerstanträge von Personen aus dem Irak registriert worden.

Die Hauptherkunftsländer der Asylerstantragsteller des Jahres 2010 waren Afghanistan (5.905 Erstanträge), Irak (5.555), Serbien (4.978), Iran (2.475), Mazedonien (2.466), Somalia (2.235), Kosovo (1.614), Syrien (1.490), Türkei (1.340) und Russische Föderation (1.199).

Hinsichtlich der Entscheidungen über Asylanträge fällt ein deutliches Absinken der Gesamtschutzquote von 33,8% im Jahr 2009 auf 21,6% im Jahr 2010 auf. 7.704 Personen erhielten 2010 die Rechtsstellung eines Flüchtlings nach der Genfer Konvention bzw. eines Asylberechtigten (16,0% aller Asylbewerber). Trotz des Absinkens der Schutzquote erhielten somit annähernd ebenso viele Personen einen Status nach der Genfer Konvention wie 2009 (8.115 Personen). Zudem erhielten 2.691 Personen (5,6 Prozent) sogenannten „subsidiären Schutz“ (Abschiebungsverbote gemäß § 60 Abs. 2, 3, 5 und 7 Aufenthaltsgesetz). Die Gesamtschutzquote liegt damit niedriger als 2009, 2008 und 2007, aber höher als 2006. Der Rückgang der Schutzquote erklärt sich mit den hohen Entscheidungszahlen zu den Hauptherkunftsländern Serbien, Mazedonien und Kosovo, bei denen die Schutzquote unter 1% liegt. Hinsichtlich der wichtigsten Herkunftsländer war die Schutzquote im Jahr 2010 bei Asylsuchenden aus dem Irak (52,3%), Iran (52,2%) und Somalia (50,8%) am höchsten. Bei allen drei Herkunftsländern überwiegt die Gewährung von Flüchtlingsschutz nach der Genfer Konvention deutlich gegenüber der Zuerkennung subsidiären Schutzes.<sup>116</sup>

### *Aufnahme iranischer Flüchtlinge*

Derzeit wird nach Entscheidung des Bundesministers des Innern in enger Abstimmung mit dem Auswärtigen Amt und den Innenministerien der Länder ca. 50 schutzbedürftigen iranischen Staatsangehörigen (Menschenrechtsverteidigern, Journalisten), die ins Ausland geflohen sind, eine Aufnahme in Deutschland auf der Grundlage von § 22 Satz 2 AufenthaltG („zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland“) ermöglicht. Die Aufnahme erfolgt in Zusammenarbeit mit dem UNHCR, vor allem aus der Türkei.

### *„Residenzpflicht“ bei Asylbewerbern*

Die so genannte „Residenzpflicht“ verpflichtet Asylbewerber und in Deutschland nur geduldete Ausländer, sich nur in einem von der zuständigen Behörde festgelegten Bereich aufzuhalten. Rechtsgrundlagen sind §§ 56 und 85 des Asylverfahrensgesetzes (für Asylbewerber) bzw. §§ 61 und 95 des Aufenthaltsgesetzes (für Geduldete). Die räumliche Beschränkung ist seit vielen Jahren Gegenstand von Protesten und Kampagnen von Menschenrechts- und Flüchtlingsselbstorganisationen.<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> Vgl. „41.332 Asylanträge im Jahr 2010“, Pressemitteilung des Bundesministeriums des Innern, 17. Januar 2011, Berlin.

<sup>117</sup> Siehe beispielsweise die Internetseite <http://www.residenzpflicht.info>.

Im Deutschen Bundestag setzten sich Fraktionen der Opposition für die weitestgehende Freizügigkeit von Asylsuchenden bzw. die Abschaffung aufenthalts- bzw. wohnsitzbeschränkender Auflagen für Geduldete, Ausreisepflichtige und Bleibeberechtigte ein.<sup>118</sup> Die Bundesregierung befürwortet die geltende Regelung jedoch; ihrer Auffassung nach dient sie dazu, eine gleichmäßige Verteilung der mit der Aufnahme von Asylbewerbern verbundenen Aufgaben und – mit Blick auf eine zügige Durchführung der Asylverfahren – die jederzeitige Erreichbarkeit der Asylbewerber zu gewährleisten.<sup>119</sup>

Im Jahr 2010 wurde die Residenzpflicht in einzelnen Bundesländern gelockert. In Berlin und Brandenburg traten Ende Juli 2010 Erlasse in Kraft, nach denen Asylsuchende und Geduldete unter bestimmten Voraussetzungen Dauererlaubnisse für den Aufenthalt im jeweils anderen Land erhalten können.<sup>120</sup>

### 7.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU

#### *Anstieg der Asylbewerberzahlen aus Serbien und Mazedonien und Reaktionen*

Seit dem Wegfall der Visumpflicht für Staatsangehörige der Länder Mazedonien, Montenegro und Serbien am 19. Dezember 2009 stieg die Zahl der Asylerstanträge von Personen aus Serbien und Mazedonien in Deutschland deutlich an. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge registrierte 4.978 Asylerstanträge aus Serbien (2009: 581) und 2.466 Asylerstanträge (2009: 109) aus Mazedonien. Dies entspricht Steigerungen in Höhe von 757% bzw. 2.162%. Eine unterjährige Betrachtungsweise zeigt, dass die Asylanträge aus den genannten Staaten bis einschließlich November 2010 fast stetig zunahmen. Erst im Dezember gingen die Zahlen wieder deutlich zurück. Der bayerische Innenminister Joachim Herrmann und andere Innenpolitiker äußerten sich kritisch über den starken Anstieg, nannten die Gefahr eines zunehmenden Asylmissbrauchs und stellten die Visafreiheit für die Staatsangehörigen dieser Länder in Frage. Die Auszahlung von Geldern zur Förderung der freiwilligen Rückkehr aus den Mitteln des Programms REAG/GARP<sup>121</sup> wurde als Grund für die Entwicklung ausgemacht. Um mögliche indirekte finanzielle Anreize für eine Einreise nach Deutschland und die Stellung von Asylanträgen zu beseitigen, stellten Bund und Länder die Zahlung von Rückkehrgeldern an serbische und mazedonische Staatsangehörige ein.<sup>122</sup>

#### *Abschluss des Aufnahmeverfahrens für irakische Flüchtlinge*

Ende April 2010 wurde die in früheren EMN-Politikberichten näher beschriebene Aufnahmeaktion für irakische Flüchtlinge, die sich in Syrien und Jordanien aufhielten, abgeschlossen. Insgesamt wurde 2.501 Flüchtlingen aus dem Irak, die nach Syrien und Jordanien geflohen waren, eine Neuansiedlung in Deutschland ermöglicht. Die Aufnahme erfolgte nach § 23 Abs. 2 AufenthG (Aufenthaltsgewährung zur „Wahrung besonders gelagerter politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland“).<sup>123</sup>

---

<sup>118</sup> Vgl. [BT-Drs. 17/3065](#) vom 29. September 2010; [BT-Drs. 17/2325](#) vom 30. Juni 2010.

<sup>119</sup> Vgl. [BT-Drs. 17/2261](#), vom 22. Juni 2010, S. 2.

<sup>120</sup> Vgl. „Residenzpflicht: Mehr Freizügigkeit für Asylbewerber und Geduldete in Berlin und Brandenburg“, Presseinformation des Ministeriums des Innern und der Senatsverwaltung für Inneres des Landes Berlin, 28. Juli 2010, Potsdam/Berlin.

<sup>121</sup> Reintegration and Emigration for Asylum-Seekers in Germany/Government Assisted Repatriation Programme (vgl. 5.2).

<sup>122</sup> Vgl. BStMI-Pressemitteilung [Nr. 383/10](#) vom 19. Oktober 2010

<sup>123</sup> Zu Details des Aufnahmeverfahrens siehe [Bericht 2008 über Migration und Asyl](#), S. 20f., sowie Parusel, Bernd (2010): [Europäische und nationale Formen der Schutzgewährung in Deutschland](#). Studie II/2009 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN). Working Paper 30, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, S. 27-28 und 71.



### *Aufnahme von Flüchtlingen aus Malta*

Im Rahmen des EU-Pilotprojekts „Project for intra-EU reallocation from Malta (EUREMA)“ hat Deutschland im Jahr 2010 insgesamt 102 Flüchtlinge aus Malta aufgenommen. Sie stammten überwiegend aus Somalia, Eritrea und dem Sudan. Die rechtliche Grundlage für die Aufnahme ist § 23 Abs. 2 AufenthG, die Einreise nach Deutschland erfolgte am 21. Oktober 2010. Auch andere EU-Staaten nahmen Flüchtlinge im Rahmen des EUREMA-Projekts auf.<sup>124</sup>

### *Verfassungsbeschwerde über die Dublin II-Verordnung*

Das Bundesverfassungsgericht beschäftigte sich im Jahr 2010 mit der Frage, ob in Ausnahmefällen einstweiliger Rechtsschutz gegen Überstellungsentscheidungen auf Grundlage der Dublin II-Verordnung gewährt werden muss.<sup>125</sup> Der Beschwerdeführer, ein irakischer Staatsangehöriger, hatte in Griechenland um Asyl nachgesucht und stellte in Deutschland erneut einen Asylantrag. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge entschied, dass der Asylantrag unzulässig sei, und ordnete die Abschiebung nach Griechenland an. Der Beschwerdeführer machte im Verfahren geltend, dass die Situation in Griechenland eine Gewährung von Eilrechtsschutz gegenüber der Abschiebung erfordern würde. So gebe es Schwierigkeiten beim Zugang zum Asylverfahren in Griechenland, die Praxis der griechischen Behörden mit Schutzbegehren der Asylsuchenden sei unzugänglich und die Versorgung der Asylbewerber defizitär.<sup>126</sup>

Vor dem Hintergrund des Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht und der Entwicklung in Griechenland entschied der damalige Bundesinnenminister Thomas de Maizière im Januar 2011, für die Dauer eines Jahres keine Überstellungen von Drittstaatsangehörigen nach der sogenannten Dublin-Verordnung nach Griechenland durchzuführen. Es soll vom Selbsteintrittsrecht Gebrauch gemacht werden. Der vorübergehende Verzicht auf Überstellungen soll u.a. auch zum Prozess der Konsolidierung des griechischen Asylsystems beitragen. Mit Rücksicht auf die besondere Situation in Griechenland hinsichtlich der Gewährung eines menschenrechtskonformen Asylverfahrens hatte Deutschland schon bisher von Überstellungen besonders schutzbedürftiger Personen nach Griechenland abgesehen und das Selbsteintrittsrecht ausgeübt. So hatte es im Jahr 2009 bei 2.288 Übernahmeersuchen an Griechenland 870 Selbsteintritte gegeben; es erfolgten 200 Überstellungen. Im Jahr 2010 gab es bei 2.458 Übernahmeersuchen an Griechenland insgesamt 1.281 Selbsteintritte; lediglich 55 Personen wurden nach Griechenland überstellt. Grundsätzlich geht Deutschland indes weiter davon aus, dass Griechenland ein sicherer Drittstaat für Asylbewerber ist und die in einem Nationalen Aktionsplan angekündigten Maßnahmen zur besseren Bewältigung des Zustroms umgesetzt bzw. bestehende Defizite in der Behandlung von Flüchtlingen und Migrantinnen beseitigt.<sup>127</sup>

Ferner hat die Bundesregierung der griechischen Regierung im Jahr 2010 bilateral praktische Unterstützung im Asylbereich angeboten, darunter Studienaufenthalte griechischer Behördenvertreter im BAMF, Schulungsmaßnahmen, Beschäftigung eines griechischen Liaisonbeamten beim BAMF, Bereitstellung von Informationen zur deutschen Entscheidungs- und Rechtsprechungspraxis sowie Zugriff griechischer Behörden auf die Herkunftslandinformationen des BAMF. Seit April 2010 befindet sich zudem ein Liaisonbeamter des BAMF in Athen.<sup>128</sup>

---

<sup>124</sup> Vgl. [BT-Drs. 17/203](#) vom 15. Dezember 2009, S. 10.

<sup>125</sup> Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist.

<sup>126</sup> Vgl. [BVerfG-Pressemitteilung Nr. 79/2010](#) vom 17. September 2010.

<sup>127</sup> Vgl. „[Deutschland übt Selbsteintrittsrecht aus](#)“, Pressemitteilung des Bundesministeriums des Innern vom 19. Januar 2011.

<sup>128</sup> Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage „Aktuelle Berichte zur Situation des griechischen Asylsystems und Konsequenzen der Bundesregierung hieraus“, [BT-Drs. 17/4356](#) vom 3. Januar 2011.

## 8 Unbegleitete Minderjährige und andere Gruppen mit besonderen Schutzbedürfnissen

### 8.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

#### *Unbegleitete Minderjährige*

Unbegleitete Minderjährige (UM) kommen nach Deutschland, da sie vor Kriegshandlungen, Menschenrechtsverletzungen oder wirtschaftlicher Not fliehen und Schutz bzw. bessere Lebensumstände suchen. Manche verlieren ihre Angehörigen, andere werden auf der Flucht von ihren Eltern getrennt, wieder andere werden von ihren Familien nach Europa geschickt. Die Zahl der UM, die in Deutschland einen Asylantrag stellen, ist zwischen 2002 und 2007 zurückgegangen. Im Jahr 2002 beantragten 873 UM unter 16 Jahren Asyl beim BAMF. 2007 wurden lediglich 180 Anträge registriert. 2008 gab es erstmals wieder einen Anstieg auf 324 UM unter 16 Jahren. Zählt man auch die aufenthalts- und asylrechtlich „verfahrensfähigen“ 16- und 17-jährigen UM dazu, so beantragten 2008 insgesamt 763 UM Asyl in Deutschland. 2009 lag die Zahl der Asylanträge stellenden UM bei 1.304 Personen. Die fünf Hauptherkunftsländer 2009 waren Afghanistan (453 UM), Irak (223), Vietnam (61), Guinea (48) und Äthiopien (45). Die Schutzquote, also der Anteil derer, die als Asylberechtigte anerkannt wurden oder denen die Flüchtlingseigenschaft bzw. subsidiärer Schutz zuerkannt wurde, betrug im Jahr 2009 48,6%.

Die verschiedenen aufenthalts-, asyl- und sozialrechtlichen Maßnahmen und Verfahren, die im Zusammenhang mit der Einreise, der Aufnahme und einer eventuellen Rückkehr von UM zum Einsatz kommen, unterliegen aufgrund nationaler und internationaler Vorschriften zum Schutz von Kindern und Jugendlichen besonderen Anforderungen. Hinsichtlich der Einreise ist es beispielsweise von großer Bedeutung, dass alleinreisende Minderjährige von den Grenzbehörden als solche erkannt werden, so dass sie – wenn keine Zurückweisung bzw. Zurückschiebung angezeigt ist und sich keine Verwandten in der Bundesrepublik aufhalten – an das zuständige Jugendamt übergeben werden können, das dann die Inobhutnahme, die Bestellung eines Vormunds und eine adäquate Unterbringung zu veranlassen hat. Nach erfolgter Inobhutnahme kommt dem so genannten „Clearingverfahren“ eine wichtige Rolle zu. Es dient u.a. dazu, den individuellen Bedarf an Jugendhilfemaßnahmen zu ermitteln und zu prüfen, ob die in Obhut genommenen UM Verwandte in Deutschland oder einem anderen EU-Land haben und ob die Stellung eines Asylantrags sinnvoll erscheint. Bislang wird das „Clearingverfahren“, sofern es zur Verfügung steht, je nach Bundesland unterschiedlich gehandhabt. Das Asylverfahren folgt dagegen einheitlichen Kriterien. Im BAMF sind „sonderbeauftragte Asylentscheider“ benannt, die für den Umgang mit UM geschult sind. Sie sollen darauf achten, dass die Anhörung bei UM weniger formal verläuft als bei Volljährigen. Auch sind sie gehalten, auf die Bedürfnisse Minderjähriger besonders sensibel einzugehen.<sup>129</sup>

#### *Personen mit besonderen Bedürfnissen*

Im Rahmen von Asylverfahren werden von den Antragstellern regelmäßig gesundheitliche Beeinträchtigungen vorgetragen. Bei den vorgetragenen Erkrankungen spielt die „Posttraumatische Belastungsstörung“ (PTBS) eine wesentliche Rolle. Das BAMF prüft in derartigen Fällen, ob aufgrund der gesundheitlichen Konstitution eine Schutzgewährung in Betracht kommt. Abhängig vom Vortrag des

---

<sup>129</sup> Für weitere Informationen zum Umgang mit UM in Deutschland siehe Parusel, Bernd (2009): [Unbegleitete minderjährige Migranten in Deutschland – Aufnahme, Rückkehr und Integration](#), Working Paper 26 der Forschungsgruppe des Bundesamtes, Nürnberg: BAMF; sowie Parusel, Bernd (2010): *Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge – Aufnahme in Deutschland und Perspektiven für die EU*, ZAR Heft 7/2010, S. 233 ff.



Asylsuchenden kann eine Schutzgewährung in Form einer Asylanerkennung, über die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder auch im Rahmen des subsidiären Schutzes erfolgen.

Die Mitarbeiter des BAMF sind selbst nicht dafür ausgebildet, eine PTBS oder andere psychische Erkrankungen zu erkennen, da ihnen dafür das notwendige medizinische/psychologische Fachwissen fehlt. Es kann daher zunächst nur darum gehen, Auffälligkeiten im Verhalten bzw. in den Aussagen der Asylbewerber wahrzunehmen und so Hinweise darauf zu erhalten, ob es sich um Opfer von Gewalt oder geschlechtsspezifischer Verfolgung handeln könnte. Sollte der Eindruck bestehen, dass bei dem betroffenen Asylbewerber eine psychische Erkrankung vorliegt, wird die zuständige Behörde des jeweiligen Bundeslandes informiert, damit der Asylsuchende eine entsprechende medizinische Betreuung erhalten kann.<sup>130</sup>

Um derartigen Verfahren gerecht zu werden und in der Anhörung sensibel auf derartige Hinweise reagieren zu können, gibt es seit 1996 Schulungen zur Sensibilisierung der Entscheider im Umgang mit traumatisierten Asylbewerbern.

## 8.2 Entwicklungen im nationalen Kontext

### *Asylanträge unbegleiteter Minderjähriger 2010*

Im Jahr 2010 stellten 1.948 unbegleitete Minderjährige einen Asylerstantrag in Deutschland. Diese Zahl bedeutet erneut einen erheblichen Anstieg der Zugangszahlen unbegleiteter Minderjähriger. Schon 2009 waren deutlich mehr Asylerstanträge (1.304) von unbegleiteten Minderjährigen gestellt worden als im Vorjahr (763). Die fünf Hauptherkunftsländer 2010 waren Afghanistan (802 unbegleitete Minderjährige), Somalia (253), Irak (200), Syrien (57) und Äthiopien (46). Der Anstieg der Gesamtzahlen ist vor allem auf einen nach 2009 auch 2010 noch feststellbaren, markanten Anstieg beim Herkunftsland Afghanistan (2009: 453 Asylanträge von UM) und auch einen sprunghaften Anstieg der Fallzahlen aus Somalia (2009: 33) zurückzuführen.

Die Schutzquote<sup>131</sup> fiel im Jahr 2010 auf 35,6% ab, nachdem sie 2009 bei 48,6% gelegen hatte. Wie schon in den Vorjahren ist die Schutzquote bei UM aber deutlich höher als bei erwachsenen Asylbewerbern. Die Gesamtschutzquote für alle Asylbewerber lag 2010 bei 21,6%.

### *Rücknahme der Vorbehaltserklärung zur UN-Kinderrechtskonvention*

1992 hatte die Bundesregierung in einer Erklärung festgehalten, dass das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention) nicht bedeute, dass die widerrechtliche Einreise oder der widerrechtliche Aufenthalt eines Ausländers in der Bundesrepublik erlaubt seien und dass das Recht der Bundesrepublik Deutschland, Gesetze und Verordnungen über die Einreise von Ausländern und die Bedingungen ihres Aufenthalts zu erlassen oder Unterschiede zwischen Inländern und Ausländern zu machen, durch die Konvention beschränkt würde. Mit diesem Vorbehalt sollte möglichen Fehl- oder Überinterpretationen, die im Zusammenhang mit der Kinderrechtskonvention denkbar sein könnten, vorgebeugt werden, etwa der Auffassung, Kinder aus allen Ländern der Welt hätten einen Anspruch auf Einreise in die Bundesrepublik und auf ein Bleiberecht.

---

<sup>130</sup> Für eine Berücksichtigung von psychischen Erkrankungen in Asylverfahren ist eine fachärztliche Bescheinigung erforderlich. Nach Vorlage einer derartigen Bescheinigung besteht einzelfallbezogen die Möglichkeit, von Nachfragen beim Behandler bis hin zum Begutachtungsauftrag, den Sachverhalt soweit aufzuklären, dass eine abschließende Entscheidung, ob die Voraussetzungen für eine Schutzgewährung erfüllt sind, möglich ist.

<sup>131</sup> Die Gesamtschutzquote berechnet sich aus den Zahlen der Asylanerkennung nach dem Grundgesetz, der Gewährung von Flüchtlingsschutz nach der Genfer Konvention sowie der Gewährung von subsidiärem Schutz bezogen auf die Gesamtzahl der Entscheidungen des betreffenden Jahres.

Im nach der Bundestagswahl vom 27. September 2009 geschlossenen Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP ist nun zum Thema Kinderrechte festgelegt, dass die neue Regierung eine Rücknahme dieser Vorbehaltserklärung anstrebt.<sup>132</sup> Am 3. Mai 2010 beschloss das Bundeskabinett die Rücknahme der Vorbehaltserklärung.<sup>133</sup> Am 15. Juli 2010 wurde eine entsprechende Erklärung den Vereinten Nationen in New York übergeben. Auf Bundesebene führte die Rücknahme der Vorbehalte zunächst nicht zu gesetzlichen Änderungen hinsichtlich des Umgangs mit UM in Deutschland. Vielmehr sicherte das Bundesministerium des Innern den Innenministern und -senatoren der Länder zu, dass mit der Rücknahme der Erklärung keine Änderung des Aufenthaltsgesetzes und des Asylverfahrensgesetzes verbunden sei.<sup>134</sup> Bundesjustizministerin Sabine Leutheusser-Schnarrenberger forderte die Bundesländer indes auf, die Gesetzesanwendung auf Landesebene kritisch zu prüfen. Änderungen der Praxis seien etwa im Bereich der Abschiebungshaft und bei der sozialen und medizinischen Versorgung von UM denkbar.<sup>135</sup>

### 8.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU

#### *Bewertung des Aktionsplans der EU-Kommission für unbegleitete Minderjährige*

Die EU-Kommission legte im Mai 2010 auf Ersuchen des Ministerrats einen Aktionsplan zum Umgang mit UM in der EU vor. Er enthält zahlreiche Absichtserklärungen hinsichtlich einer verbesserten Berücksichtigung des Kindeswohls und der Achtung von Kinder- und Menschenrechten. Der Aktionsplan betont die Prävention unsicherer Migration nach Europa und regt u.a. an, die Anstrengungen zur Suche nach Familienangehörigen unbegleiteter Minderjähriger, zur kindgerechten Ausgestaltung und Beschleunigung der Aufnahmeverfahren und zur Bereitstellung adäquater Unterbringungs- und Betreuungsmöglichkeiten in der EU zu verstärken.<sup>136</sup>

Der Bundesrat beurteilte verschiedene Aspekte des Aktionsplans skeptisch. In einem Beschluss vom 9. Juli 2010 wird der präventive Ansatz des Aktionsplans, die grundlegenden Ursachen der illegalen Migration von UM anzugehen, positiv bewertet. Auch begrüßt der Bundesrat das Ziel, kriminelle Strukturen wie Menschenhandel und Schleusung stärker zu bekämpfen und gezielte Informationskampagnen einzusetzen, um falsche Mythen über das Leben in Europa zu vermeiden. Der Bundesrat begrüßt die Absicht der Kommission, dafür Sorge zu tragen, dass die geltenden EU-Rechtsvorschriften zum Schutz von UM in allen Mitgliedstaaten korrekt umgesetzt werden. Darüber hinausgehende gemeinsame Normen für die Aufnahme und Unterstützung von UM, beispielsweise zu Vormundschaft und Rechtsbeistand, Zugang zu Unterbringung und Versorgung, erste Befragungen, Bildungseinrichtungen, Gesundheitsversorgung, u.a. hält der Bundesrat angesichts des schon bestehenden umfassenden EU-Besitzstands nicht für notwendig. Die bereits bestehenden Regelungen reichten aus und seien angemessen.<sup>137</sup> In der Fachöffentlichkeit wurden verschiedene Aspekte des Aktionsplans ebenfalls teilweise positiv bewertet.<sup>138</sup>

---

<sup>132</sup> Vgl. [Wachstum, Bildung, Zusammenhalt](#). Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, S. 70.

<sup>133</sup> Vgl. Süddeutsche Zeitung, 4. Mai 2010.

<sup>134</sup> Vgl. [„Innenminister fordern Ächtung linker Gewalt durch alle Teile der Gesellschaft“](#); Pressemitteilung zur Innenministerkonferenz 2010, 28. Mai 2010, Hamburg.

<sup>135</sup> Vgl. „Vorbehalte aufgehoben“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16. Juli 2010.

<sup>136</sup> Vgl. [KOM\(2010\) 213 endgültig](#), Brüssel, 6. Mai 2010. (EN)

<sup>137</sup> Vgl. [BR-Drs. 281/10](#) (Beschluss), 9. Juli 2010.

<sup>138</sup> Vgl. z. B. PRO ASYL e.V., [Newsletter Nr. 159 Juni 2010](#).

## **9 Gesamtansatz zur Migrationsfrage**

### **9.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext**

Als Teil einer multidimensionalen Strategie verabschiedete der Europäische Rat im Dezember 2005 den als migrationspolitisches Gesamtkonzept zu verstehenden „Gesamtansatz zur Migrationsfrage“ (Global Approach to Migration). Dieser umfasst ein entschiedenes Vorgehen gegen illegale Einwanderung bei gleichzeitiger Nutzung der Chancen legaler Migration sowie die stärkere Verknüpfung von Migrations- und Entwicklungspolitik im Sinne der Bekämpfung von Migrationsursachen. Kernanliegen ist der partnerschaftliche politische Dialog und eine engere Kooperation mit Herkunfts- und Transitländern im Bereich der Migrationspolitik. Im „Stockholmer Programm“ verpflichteten sich die Mitgliedstaaten 2009 zur Weiterentwicklung des Gesamtansatzes unter Wahrung der geografischen Ausgewogenheit. Der Hauptschwerpunkt soll auch künftig auf der Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern in Afrika und Ost- und Südosteuropa liegen.

Als wichtigstes Instrument des Gesamtansatzes Migration wurden seit Dezember 2007 EU-Mobilitätspartnerschaften initiiert. Dies sind politische Vereinbarungen, die Anreize für Drittstaaten insbesondere im Bereich legaler Migration/Entwicklung setzen und mit Verpflichtungen zur Kooperation bei Flüchtlingsschutz/Bekämpfung illegaler Migration kombinieren. Die gemeinsamen Erklärungen der jeweiligen Mobilitätspartnerschaften enthalten als Annex Auflistungen der Teilnehmerstaaten und der jeweils ins Auge gefassten Maßnahmen.

Die ersten Pilot-Mobilitätspartnerschaften wurden im Juni 2008 am Rande einer Sitzung der Innen- und Justizminister der EU mit Moldau und Kap Verde geschlossen; im November 2009 folgte Georgien.

Deutschland ist aktiv an den Mobilitätspartnerschaften mit der Republik Moldau und Georgien beteiligt und bringt sich mit einer Reihe von Projekten und Maßnahmen in diese ein.

Weitere Instrumente des Gesamtansatzes Migration sind im Überblick:

- Erstellung von Migrationsprofilen zur Gewinnung spezifischer Daten aus Drittstaaten und für diese, um die jeweils vorrangigen Kooperationsbedürfnisse offen zu legen (Grundlage für den Einsatz aller anderen Instrumente);
- Durchführung von Missionen in ausgewählte Drittstaaten entlang maßgeblicher Migrationrouten, um Dialog- und Kooperationsmöglichkeiten vorbereitend für die Anwendung weiterer Instrumente des Gesamtansatzes auszuloten;
- Einrichtung von Kooperationsplattformen zur lokalen oder regionalen Koordination vorhandener oder geplanter Einzelinitiativen;
- Mobilitätspartnerschaften (s.o.).

### **9.2 Entwicklungen mit Bezug zur EU**

Im Juni 2008 schlossen die EU und mehrere Mitgliedstaaten (nach vorbereitenden Sondierungen und Verhandlungen der EU-Kommission) Mobilitätspartnerschaften mit der Republik Moldau und mit Kap Verde ab. An der Partnerschaft mit der Republik Moldau sind 15 EU-Mitgliedstaaten beteiligt,

darunter auch Deutschland.<sup>139</sup> An der Partnerschaft mit Kap Verde beteiligen sich vier EU-Mitgliedstaaten.<sup>140</sup> Am 30. November 2009 wurde eine weitere Mobilitätspartnerschaft mit Georgien abgeschlossen. Zu den 16 teilnehmenden EU-Mitgliedstaaten gehört auch Deutschland.<sup>141</sup> Auch an der geplanten Mobilitätspartnerschaft mit Armenien ist eine deutsche Beteiligung geplant.

Die Bundesrepublik hat sich im Berichtszeitraum weiterhin aktiv an den Mobilitätspartnerschaften mit Moldau und Georgien beteiligt. Im Sinne der Förderung legaler Migration wurde im Rahmen dieser Mobilitätspartnerschaften die so genannte „outward mobility“ erleichtert: Für Staatsangehörige der Republik Moldau und Georgiens mit legalem Aufenthaltstitel in Deutschland besteht danach die Möglichkeit, Deutschland für mehr als die üblichen sechs Monate (nämlich für bis zu 24 Monate) zu verlassen, ohne dass sie ihren Aufenthaltstitel in Deutschland verlieren. Außerdem leistet die Bundesrepublik Beiträge bei Grenzmanagement und Grenzkontrolle, Kapazitätsaufbau in den Bereichen Migration, Integration und Asyl sowie moderne Verwaltung.

Die Bundesrepublik hat sich im Berichtszeitraum darüber hinaus an den EU-Migrationsmissionen nach Armenien, Weissrussland und in die Ukraine beteiligt.

Im Hinblick auf Afrika beteiligte sich Deutschland aktiv an EU-Kooperationsplattform zu Migration und Entwicklung mit Äthiopien; u.a. wurde der Co-Vorsitz in der Arbeitsgruppe „Returns and Refugees“ übernommen. Auch an einer gemeinsamen Gruppe von Experten („Joint Expert Group“) im Rahmen der EU-Afrika Partnerschaft zu Migration, Mobilität und Beschäftigung hat sich die Bundesrepublik beteiligt.

Als Instrument zu der im Europäischen Pakt Unterstützung von Instrumenten zur Erleichterung von Rücküberweisungen (Rimessen) von Migranten wurde die vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung gemeinsam mit der Frankfurt School of Finance & Management eingerichtete Website zu Geldtransfers im Jahr 2010 von der Frankfurt School in eigener Verantwortung weitergeführt.<sup>142</sup> Das Internetangebot ermöglicht es seinen Nutzern, Kosten für Rücküberweisungen von Deutschland in 33 Herkunftsstaaten zu vergleichen. Dabei sollen die Transparenz des Geldtransfermarktes erhöht und der Wettbewerb gestärkt werden. Auch sollen Geldtransfers in die Herkunftsländer kostengünstiger und sicherer werden.

Zur Einbindung und Unterstützung von Diaspora-Gruppen mit entwicklungspolitischer Zielsetzung im Rahmen europäischer Initiativen fördert die Bundesregierung gemeinnützige Projekte von Migrantinnen und Migranten in ihren Herkunftsländern. Vereine können sich mit ihren Projektideen bewerben und erhalten Beratung und ggf. finanzielle Unterstützung.

---

<sup>139</sup> Außerdem Bulgarien, Frankreich, Griechenland, Italien, Litauen, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern.

<sup>140</sup> Frankreich, Luxemburg, Portugal und Spanien.

<sup>141</sup> Außerdem Belgien, Bulgarien, Dänemark, Estland, Frankreich, Großbritannien, Griechenland, Italien, Lettland, Litauen, Niederlande, Polen, Rumänien, Tschechische Republik und Schweden.

<sup>142</sup> [www.geldtransfair.de](http://www.geldtransfair.de)

## 10 Implementierung der EU-Gesetzgebung

### 10.1 Umsetzung von EU-Gesetzgebung im Jahr 2010

Auch im Jahr 2010 waren Gesetz- und Verordnungsgeber in Deutschland mit der Umsetzung von Richtlinien, Verordnungen und Entscheidungen der Europäischen Union beschäftigt. Im Folgenden werden jene Rechtsakte knapp abgehandelt.

#### *Richtlinie 2008/115/EG (Rückführungsrichtlinie)*

Die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht sollte in den Mitgliedstaaten bis 24. Dezember 2010 erfolgen. In Deutschland war zum Jahresende 2010 ein entsprechender Gesetzentwurf in Vorbereitung, wurde aber noch nicht parlamentarisch beraten; Beschluss und vollständige Umsetzung werden 2011 erfolgen. Bis zum Inkrafttreten des vorgesehenen Gesetzes gelten die Grundsätze der Direktwirkung von Richtlinien. Das Bundesministerium des Innern hat daher am 16. Dezember den für die Umsetzung des Ausländerrechts zuständigen Ländern Anwendungshinweise zur Verfügung gestellt, in denen Grundsätze für die Direktanwendung der Richtlinie ab 24. Dezember 2010 enthalten sind.

#### *Richtlinie 2009/50/EG (Hochqualifiziertenrichtlinie)*

Die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht muss in den Mitgliedstaaten bis zum 19. Juni 2011 erfolgen. Entsprechende gesetzgeberische Schritte wurden eingeleitet.

#### *Richtlinie 2009/52/EG (Sanktionsrichtlinie)*

Die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht muss in den Mitgliedstaaten bis zum 20. Juli 2011 erfolgen. Entsprechende gesetzgeberische Schritte wurden eingeleitet.

#### *Verordnung (EG) Nr. 380/2008 (Einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels)*

Die Verordnung (EG) Nr. 380/2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 („Verordnung zum einheitlichen Aufenthaltstitel“) trat am 19. Mai 2008 in Kraft. Sie gilt somit auch in Deutschland unmittelbar. Mit einem im Wesentlichen am 1. September 2011 in Kraft tretenden Gesetz wird das nationale Recht konkretisiert und an die Inhalte der Verordnung angepasst (vgl. dazu 6.1.3).

#### *Verordnung (EG) Nr. 810/2009 (Visakodex)*

Der Visakodex vom 13. Juli 2009 ist als Verordnung von den Schengen-Mitgliedstaaten unmittelbar anzuwenden und gilt in Deutschland in wesentlichen Teilen seit dem 5. April 2010 (vgl. dazu 5.1.3).

*Entscheidung 2004/512/EG (Visa-Informationssystem)*

Die konkrete Umsetzung des VIS erfolgt anhand der VIS-VO.<sup>143</sup> (Zum Beginn des Ausstellens biometrischer Visa siehe Abschnitt 6.2.2).

## **10.2 Erfahrungen und Debatten bei der (Nicht-)Umsetzung von EU-Gesetzgebung**

*EuGH zum zum Widerruf des Flüchtlingsstatus*

In einem Urteil vom 2. März 2010<sup>144</sup> entschied der Europäische Gerichtshof (EuGH) u.a. auf der Basis einer Vorlage des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) über Grundlagen zum Widerruf des Flüchtlingsstatus. So muss festgestellt werden, dass in Anbetracht einer „erheblichen und nicht nur vorübergehenden Veränderung im Herkunftsland“ die Umstände weggefallen sind, wegen denen ein Ausländer begründete Furcht vor Verfolgung hatte. Dabei setzt das Merkmal „erheblich und nicht nur vorübergehend“ Veränderungen voraus, die es erlauben, die verfolgungsfurchtbegründenden Faktoren als dauerhaft beseitigt anzusehen. Steht der Wegfall der ursprünglichen Umstände fest, ist weiter zu prüfen, ob nicht wegen anderer Umstände eine begründete Furcht dieses Ausländers vorliegt, Verfolgung zu erleiden. Dabei ist derselbe Wahrscheinlichkeitsmaßstab anzulegen wie bei der Anerkennung als Flüchtling.

*Umsetzung der Qualifikationsrichtlinie*

Hinsichtlich der Umsetzung der Qualifikationsrichtlinie 2004/83/EG hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) mit Urteil vom 27. April 2010<sup>145</sup> grundsätzliche Aussagen zur europarechtlichen Schutzgewährung getroffen. Mit seiner Entscheidung hat der 10. Senat des BVerwG konkret über die Auswirkungen von Art. 4 Abs. 4 der Richtlinie gegenüber der bisherigen asylrechtlichen Rechtsprechung in Deutschland entschieden. So hat bei der Prüfung einer Flüchtlingsanerkennung oder von europarechtlichem subsidiärem Schutz der herabgestufte Wahrscheinlichkeitsmaßstab der hinreichenden Sicherheit keine Bedeutung mehr. Wenn jemand bereits Verfolgung oder einen ernsthaften Schaden erlitten hat, greift Art. 4 Abs. 4 der Qualifikationsrichtlinie mit einer widerlegbaren tatsächlichen Vermutung, dass erneut eine Verfolgung oder ein solcher Schaden droht. Hierdurch wird der Ausländer davon entlastet, stichhaltige Gründe darlegen zu müssen, dass sich die erlebten Bedrohungen bei Rückkehr erneut realisieren. Allerdings ist bei Vorliegen hinreichender Verfolgungssicherheit dem Erfordernis von stichhaltigen Gründen des Art 4 Abs. 4 der Richtlinie Genüge getan. Ferner bestätigt das BVerwG in dem Urteil das Abschiebungsverbot gemäß §60 Abs. 2 AufenthG uneingeschränkt auch bei Abschiebungen in einen Signatarstaat der Europäischen Menschenrechtskonvention.

*Terrorismusbereich bei Anwendung der Qualifikationsrichtlinie*

Auf Vorlage des Bundesverwaltungsgerichts entschied der EuGH in seinen Urteilen vom 9. November 2010 über Sachverhalte zum Flüchtlingsausschluss durch die Qualifikationsrichtlinie bei Terrorismus.<sup>146</sup> Demnach führt die Zugehörigkeit zu einer Organisation, die terroristische Methoden einsetzt, nicht automatisch zum Flüchtlingsausschluss. Nötig ist eine individuelle Prüfung der genauen tatsächlichen Umstände daraufhin, ob schwerwiegende Gründe zur Annahme berechtigen, jemand habe im Rahmen seiner Handlungen innerhalb der Organisation eine schwere nichtpolitische Straftat

---

<sup>143</sup> Verordnung (EG) Nr. 767/2008 vom 9. Juli 2008.

<sup>144</sup> AZ C-175/08 in in Entscheiderbrief 3/2010, 17. Jg., Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, S. 5.

<sup>145</sup> AZ 10 C 5/09

<sup>146</sup> AZ C-57/09 <5045053> sowie C-101/09 <5052347> in Entscheiderbrief 11/2010, 17. Jg., Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, S. 1.

begangen oder sich Handlungen zuschulden kommen lassen, die den Zielen und Grundsätzen der UN zuwiderlaufen, andere zu solchen Straftaten oder Handlungen angestiftet oder sich in sonstiger Weise daran beteiligt. Ferner gibt der EuGH bestimmte Prüfschritte zur Feststellung etwaiger Ausschlussgründe vor. So ist es erforderlich, dass jemandem individuelle (Mit-)Verantwortung für Handlungen zugerechnet werden kann, die von der Organisation zur Zeit seiner Mitgliedschaft begangen wurden. Diese Verantwortung ist anhand objektiver wie subjektiver Kriterien zu beurteilen, insbesondere die Rolle zu prüfen, die ein Schutzsuchender bei der Verwirklichung terroristischer Handlungen tatsächlich gespielt hat.

#### *Verfolgungsbegriff bei Eingriffen in die Religionsfreiheit*

Ferner hat das BVerwG mit Beschlüssen vom 9. Dezember 2010 den Europäischen Gerichtshof (EuGH) zwecks Vorabentscheidung zur Auslegung von Artikel Art. 9 Abs. 1a der Qualifikationsrichtlinie angerufen.<sup>147</sup> Konkret geht es um die Frage, ob demnach jeder Eingriff in die Religionsfreiheit, der gegen Artikel 9 der Europäischen Menschenrechtskonvention verstößt, eine Verfolgungshandlung im Sinne der Richtlinie darstellt oder ob nur dann eine schwerwiegende Verletzung der Religionsfreiheit als grundlegendes Menschenrecht vorliegt, wenn ihr Kernbereich betroffen ist. Ggf. wird seitens des EuGH also zu klären sein, ob der Kernbereich der Religionsfreiheit auf das Glaubensbekenntnis und auf Glaubensbetätigungen im häuslichen und nachbarschaftlichen Bereich beschränkt ist oder eine Verfolgungshandlung im Sinne des Art. 9 Abs. 1a ebenfalls darin liegen kann, dass im Herkunftsland die Glaubensausübung in der Öffentlichkeit zu einer Gefahr für Leib, Leben oder physische Freiheit führt und der Schutzsuchende deshalb auf sie verzichtet. Ferner bittet das BVerwG den EuGH um Klärung, ob eine begründete Furcht vor Verfolgung gemäß Art. 2c der Qualifikationsrichtlinie dann vorliegt, wenn feststeht, dass der Schutzsuchende sich nach Rückkehr außerhalb des Kernbereichs religiös betätigen wird, obwohl dies mit einer Gefahr für Leib, Leben oder die physische Freiheit einhergeht oder ob es zumutbar ist, auf solche künftigen Betätigungen zu verzichten. Die Entscheidung hat 2010 noch keinen Eingang in die Entscheidungspraxis gefunden; auch liegt noch keine höchstrichterliche Rechtsprechung dazu vor.

#### *EuGH zum Verlust der Unionsbürgerschaft*

Das Urteil des EuGH vom 2. März 2010 in der Rechtssache „Rottmann“<sup>148</sup> könnte Auswirkungen auf die Anwendung bzw. Auslegung der so genannten Optionsregelung<sup>149</sup> im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht haben. Laut Urteil steht eine durch nationale Behörden veranlasste Rücknahme einer Einbürgerung (z.B. weil diese erschlichen worden ist) in direktem Zusammenhang auch mit der durch Artikel 17 EG-Vertrag eingeführten (ergänzenden) Unionsbürgerschaft. Bei einem Verlust einer nationalen Staatsangehörigkeit eines EU-Staates ist auch zu prüfen, inwieweit dieser mit Blick auf den parallel erfolgenden Verlust der Unionsbürgerschaft verhältnismäßig ist. In diesem Zusammenhang steht zu erwarten, dass der mögliche Verlust der Unionsbürgerschaft im Rahmen des Optionsverfahrens ebenfalls dem Verhältnismäßigkeitsmaßstab genügen muss;<sup>150</sup> Rechtsprechung in dieser Frage steht jedoch noch aus.

---

<sup>147</sup> AZ 10 C 19.09 u. 10 C 21.09 in Entscheiderbrief 1/2011, 18. Jg., Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, S. 1.

<sup>148</sup> AZ C-135/08

<sup>149</sup> Vgl. Abschnitt 4.5.2 sowie [Politikbericht 2009](#), S. 16.

<sup>150</sup> Vgl. Falk Lämmermann, Ein Jahrzehnt jus soli – Bilanz und Ausblick, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 1/2011, 31. Jg., S. 5



# **Anhang:**

## **Übersicht zur Umsetzung der Zielvorgaben des Europäischen Paktes zu Einwanderung und Asyl und des Stockholmer Programms**

### **LEGALE MIGRATION UND INTEGRATION**

#### **1 Erwerbsmigration**

##### **1.1 Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl**

###### ***I (a): eine Politik der Arbeitsimmigration verwirklichen***

Nachdem zum 1. Januar 2009 verschiedene rechtliche Maßnahmen zur Sicherung der Fachkräftebasis in Kraft getreten sind, hat Deutschland im Jahr 2010 keine weiteren Rechtsänderungen zur Arbeitsmigration durchgeführt. Für 2011 ist die Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie 2009/50/EG in nationales Recht vorgesehen. Die gesetzgeberischen Schritte hierzu wurden eingeleitet.

###### ***I (b): die Attraktivität der Europäischen Union für hoch qualifizierte Arbeitnehmer erhöhen und neue Maßnahmen ergreifen, um die Aufnahme von Studenten und Forschern und deren Bewegungsfreiheit in der Union weiter zu erleichtern***

Höchstqualifizierte können in Deutschland sofort ein Daueraufenthaltsrecht erhalten. Für die Jahre 2010 und 2011 beträgt die erforderliche Gehaltsgrenze, die an die jährlich festzulegende Beitragsbemessungsgrenze für die allgemeine Rentenversicherung gekoppelt ist, 66.000 Euro. Daneben gibt es weiterhin die Möglichkeit, auch Wissenschaftlern mit besonderen Fachkenntnissen oder Lehrpersonal oder wissenschaftlichen Mitarbeitern in herausgehobener Funktion dieses Daueraufenthaltsrecht sofort zu erteilen, ohne dass diese eine Gehaltsgrenze erreichen müssen.

Gegenüber dem Vergleichszeitraum 2009 blieb die Zuwanderung dieses Personenkreises mit rund 340 Personen im ersten Halbjahr 2010 konstant.

Ferner können alle Akademiker aus Drittstaaten zum deutschen Arbeitsmarkt zugelassen werden. Voraussetzung ist, dass kein bevorzogter Arbeitnehmer zur Verfügung steht und die Arbeitsbedingungen mit denen inländischer Arbeitnehmer vergleichbar sind.

Für ausländische Studienabsolventen deutscher Hochschulen wurde der Arbeitsmarktzugang zum 16. Oktober 2007 erleichtert.

Die Zahl der Studienabsolventen, die zur Beschäftigung in Deutschland blieben, erhöhte sich gegenüber dem Vergleichszeitraum 2009 mit 3.656 Personen auf 3.950 Studienabsolventen in den ersten neun Monaten des Jahres 2010.

Bei Forschern hat Deutschland in der Regel schon immer auf eine Prüfung des Arbeitsmarktes verzichtet, so dass die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis unbürokratisch möglich ist. Bei den Familienangehörigen von Führungskräften, Forschern und Gastwissenschaftlern wird seit dem 1. Januar 2009 auf die Vorrangprüfung verzichtet.

***I (c): bei der Förderung von temporärer oder zirkulärer Migration (...) dafür sorgen, dass diese politischen Maßnahmen nicht die Abwanderung von Fachkräften („Brain drain“) begünstigen***

Es wurden keine politischen Maßnahmen ergriffen, die die Abwanderung von Fachkräften begünstigen. Darüber hinaus fördert die Bundesregierung mit dem Programm „Rückkehrende Fachkräfte“ den Wissenstransfer. Das Programm bietet individuelle Beratung zur Rückkehr und Karriereplanung, Unterstützung bei der Suche nach einem entwicklungsrelevanten Arbeitsplatz, Vernetzung mit wichtigen Organisationen vor Ort und teilweise auch eine finanzielle Förderung. Mit diesem Programm leistet die Bundesregierung einen aktiven Beitrag zur Bekämpfung des Brain drain.

## **1.2 Stockholmer Programm**

***I(b) die Anerkennung von Qualifikationen und die Ausrichtung des Profils der Arbeitskräfte aus Drittländern auf die Arbeitsmarkterfordernisse in der Union (..) verbessern (..)***

Die Bundesregierung hat im Dezember 2009 Eckpunkte zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen und Berufsabschlüssen beschlossen. Die Eckpunkte sehen insbesondere vor:

1. einen allgemeinen Rechtsanspruch auf ein Anerkennungsverfahren (dies haben derzeit nur Spätaussiedler und EU-Bürger in reglementierten Berufen);
2. die Einbeziehung von reglementierten und nicht reglementierten Berufen;
3. die Entwicklung einheitlicher Kriterien für Anerkennungsverfahren; sowie
4. die Abkopplung des Anerkennungsverfahrens vom Aufenthaltsstatus und Staatsangehörigkeit der Antragstellerinnen und Antragsteller.

Ein Gesetz zur Umsetzung dieser Eckpunkte ist für 2011 geplant.

Drittstaatsangehörige haben u.a. folgende Möglichkeiten, nach Beschäftigungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu suchen:

- Auslandsvermittlung der Bundesagentur für Arbeit

Für die grenzüberschreitende Arbeitsvermittlung ist bei der Bundesagentur für Arbeit die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) zuständig. Die ZAV hat auf ihrer Homepage <http://www.ba-auslandsvermittlung.de> für interessierte Arbeitskräfte aus dem Ausland, die in Deutschland arbeiten wollen, Hinweise zusammengestellt. Diese sind [hier](#) zu finden. Die Berater der ZAV-Auslandsvermittlung informieren und beraten auch in allen Fragen zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen und zum deutschen Arbeitsmarkt.

- JOBBÖRSE der Bundesagentur für Arbeit

Auf der Homepage der [Bundesagentur für Arbeit](http://www.arbeitsagentur.de) <http://www.arbeitsagentur.de> und dem Link "JOBBÖRSE" können Arbeitsuchende aus Drittstaaten nach veröffentlichten Stellenangeboten von Arbeitgebern aus Deutschland recherchieren und ein eigenes Bewerberprofil einstellen.

Zudem werden vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung mit wissenschaftlicher Unterstützung Instrumente zur regelmäßigen und dauerhaften Abbildung der aktuellen und zukünftigen Arbeitskräftenachfrage und des Arbeitskräfteangebots nach Branchen, Berufen, Qualifikationen und Regionen – ein Arbeitskräftemonitoring – entwickelt.

### 1.3 Schlüsselzahlen

| <b>Erstmals erteilte Aufenthaltserlaubnisse nach dem Grund für die Erteilung</b><br>(Im Jahr 2010 erteilte Aufenthalts- und Niederlassungserlaubnisse an Drittstaatsangehörige mit Erst-einreise ab 1. Januar 2010) <sup>151</sup> |           |                |                  |                 |
|--|-----------|----------------|------------------|-----------------|
| 2010   | Insgesamt | Bildungsgründe | Erwerbstätigkeit | Sonstige Gründe |
| Erstmals erteilte Aufenthaltserlaubnisse   | 125.978   | 42.775         | 25.015           | 58.188          |

| <b>Dauer der Gültigkeit der Aufenthaltserlaubnisse</b><br>Die Dauer von Aufenthaltserlaubnissen wird in Deutschland nicht erhoben |           |            |             |                    |
|---|-----------|------------|-------------|--------------------|
|   | Insgesamt | 3-5 Monate | 6-11 Monate | 12 Monate und mehr |
| Aufenthaltserlaubnisse  |           |            |             |                    |

| <b>Arbeitslosenquoten</b>                |   |                       |
|--|---|-----------------------|
|  | Staatsangehörige von EU-Mitgliedstaaten und deutsche Staatsangehörige | Drittstaatsangehörige |
| Arbeitslosenquote (%)<br>(15 – 74 Jahre) | 6,3   | 17,0                  |

## 2 Familienzusammenführung

### 2.1 Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl

#### *I (d): die Zuwanderung aus familiären Gründen besser regeln*

Im deutschen Aufenthaltsgesetz bestand schon vor Verabschiedung des Migrationspaktes ein ausdifferenziertes System mit Regelungen zum Familiennachzug, das insbesondere auch die Integrationsfähigkeit der Familien berücksichtigt.

Die Evaluierung der praktischen Bewährung der im August 2007 eingeführten Regelungen zum Nachweis von Sprachkenntnissen vor Ehegattennachzug ist im September 2010 abgeschlossen worden. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass sich die eingeführten Regelungen bewährt haben. Die Anstrengungen zur Verhinderung von Scheinehen werden intensiviert. Ein Gesetzentwurf zur Verlängerung der Mindestehebestandszeit ist im Oktober 2010 im Bundeskabinett verabschiedet worden.

<sup>151</sup> Quelle: Wanderungsmonitoring des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge.

## 2.2 Stockholmer Programm

*2(b) Bewertung und erforderlichenfalls Überarbeitung der Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung unter Berücksichtigung der Bedeutung von Integrationsmaßnahmen*

|                  |
|------------------|
| Keine Planungen. |
|------------------|

## 2.3 Schlüsselzahlen

|   |        |
|---|--------|
| <b>Erteilte Aufenthalts- und Niederlassungserlaubnisse „aus familiären Gründen“ an Drittstaatsangehörige mit Ersteinreise ab 1. Januar 2010</b> |        |
| Anzahl der im Jahr 2010 erteilten Aufenthaltserlaubnisse <sup>152</sup>   | 48.680 |

## 3 Sonstige legale Migration

### 3.1 Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl

*I(e) die gegenseitige Unterrichtung über Migrationsfragen erforderlichenfalls durch Verbesserung der bestehenden Instrumente zu verstärken*

|  |
|--|
| Eine gegenseitige Unterrichtung erfolgte über die Ratsgremien und sonstige Gremien auf EU-Ebene. |
|--|

*I(f) die Information über die Möglichkeiten und die Bedingungen der legalen Einwanderung verbessern*

|   |
|---|
| Deutschland bietet über das Internet zahlreiche Informationen über die Möglichkeiten der Zuwanderung nach Deutschland. Zu nennen sind hier insbesondere die Internetseiten der zuständigen Bundesministerien sowie der Bundesagentur für Arbeit (BA). Im Einzelnen: |
|---|

|  |
|--|
| Auswärtiges Amt: <a href="http://www.auswaertiges-amt.de/EN/EinreiseUndAufenthalt/Uebersicht_Navi.html">http://www.auswaertiges-amt.de/EN/EinreiseUndAufenthalt/Uebersicht_Navi.html</a> |
|--|

|                     |
|---------------------|
| (in engl. Sprache); |
|---------------------|

|  |
|--|
| Bundesministerium für Arbeit und Soziales: |
|--|

|  |
|--|
| <a href="http://www.bmas.de/portal/37570/property=pdf/2009_09_09_faq_beschaeftigung_auslaendischer_englisch.pdf">http://www.bmas.de/portal/37570/property=pdf/2009_09_09_faq_beschaeftigung_auslaendischer_englisch.pdf</a> (in engl. Sprache) |
|--|

|   |
|---|
| Bundesministerium des Innern: <a href="http://www.zuwanderung.de">http://www.zuwanderung.de</a> |
|---|

|   |
|---|
| Bundesagentur für Arbeit: <a href="http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/Merkblatt-Sammlung/MB7-Beschaeftigung-ausl-AN.pdf">http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/Merkblatt-Sammlung/MB7-Beschaeftigung-ausl-AN.pdf</a> |
|---|

|   |
|---|
| Daneben hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales Faltblätter („Working in Germany“) herausgegeben. |
|---|

---

<sup>152</sup> Quelle: Wanderungsmonitoring des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge.

### 3.2 Stockholmer Programm

Die vorherigen Angaben zum Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl sind den relevanten Vorgaben des Stockholmer Programms ähnlich, daher sind weitere Ausführungen nicht erforderlich.

## 4 Integration

### 4.1 Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl

***I(g) eine harmonische Integration der Migranten, bei denen Aussicht auf dauerhaften Verbleib besteht, in ihr Aufnahmeland fördern***

Näheres über die gemeinsamen Grundprinzipien sind in den Schlussfolgerungen der 2618. Tagung des Rates für Justiz und Inneres am 19. November 2009, [Dok.-Nr. 14615/05](#)<sup>153</sup> sowie in der Mitteilung der Kommission [KOM\(2005\) 389](#) zu finden.<sup>154</sup>

Neuzuwanderer aus Drittstaaten haben seit 1. Januar 2005 einen Anspruch auf Teilnahme an einem Deutschkurs im Umfang von 600 Stunden sowie an einem Orientierungskurs zur Vermittlung von Kenntnissen zu Rechtsordnung, Kultur und Geschichte von 45 Stunden. Für besondere Zielgruppen (Eltern, Frauen, Jugendliche, Analphabeten und Schnelllerner) gibt es spezielle Kurse mit bis zu 1.200 Stunden. Auch bereits im Inland lebende Migranten können einen solchen Kurs besuchen oder sogar – sofern sie Grundleistungen für Arbeitsuche beziehen – dazu verpflichtet werden. Sie zahlen nur 1 € Beitrag pro Stunde; für Grundleistungsempfänger und Spätaussiedler ist die Kursteilnahme kostenlos. Die Kurse werden fortwährend evaluiert und verbessert. Geplant ist u.a. eine Ausweitung des Orientierungskurses von 45 auf 60 Stunden. Migrationsspezifische Beratungen wie die Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer und die Jugendmigrationsdienste bilden mit individuellen Beratungsangeboten vor, während und nach den Integrationskursen bedarfsgerechte und praxisnahe Unterstützung auf dem Weg zu Integration und Teilhabe.

Zur Unterstützung der Integration in den Arbeitsmarkt existieren zahlreiche Maßnahmen, u.a. auch spezifische Programme für Zuwanderer, z.B. ein auch aus ESF-Mitteln finanziertes Programm, mit dem berufsbezogene Sprachkenntnisse vermittelt werden.

Im September 2010 wurde das bundesweite Integrationsprogramm veröffentlicht, das eine Bestandsaufnahme der Integrationsangebote auf der Ebene des Bundes, der Länder, der Kommunen und der freien Träger sowie Empfehlungen zur Weiterentwicklung in den Handlungsfeldern Sprachförderung, Bildung, berufliche Integration, soziale Beratung sowie gesellschaftliche Integration enthält.

***I(h) den Informationsaustausch über bewährte Verfahren in den Bereichen Aufnahme und Integration fördern***

Ein Austausch von Informationen und Best Practices findet auf verschiedenen Ebenen und in verschiedenen Gremien statt. Im Prozess des Nationalen Integrationsplans haben Bund, Länder und Kommunen sowie Vertreter der Bürgergesellschaft und Migranten sich auf klare Ziele sowie über 400 konkrete Maßnahmen und Selbstverpflichtungen der staatlichen und nichtstaatlichen Akteure verständigt. Der Integrationsgipfel am 3. November 2010 bildete den Auftakt zur Entwicklung eines Aktionsplans zur Umsetzung des Nationalen Integrationsplans, der den Nationalen Integrationsplan konkretisieren und weiterentwickeln soll. Wie beim Nationalen Integrationsplan werden auch hier Bund, Länder und Kommunen sowie Vertreter der Bürgergesellschaft und Migranten beteiligt sein.

<sup>153</sup> Abrufbar unter: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/82745.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/82745.pdf).

<sup>154</sup> Abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0389:EN:NOT>.

Auch das bundesweite Integrationsprogramm, das im September 2010 veröffentlicht wurde, wurde unter Beteiligung der jeweils zuständigen Bundesressorts, der Länder und Kommunen sowie von Religionsgemeinschaften, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden, Trägern der freien Wohlfahrtspflege sowie sonstigen gesellschaftlichen Interessenverbänden erarbeitet.

Zudem wurde die Interministerielle Arbeitsgruppe Integration wiedereingerichtet, in der alle mit der Integration befassten Bundesressorts sowie die Beauftragten der Bundesregierung zusammenkommen, um die integrationspolitischen Vorhaben des Bundes zu koordinieren, eine konsistente Darstellung der Integrationspolitik der Bundesregierung in der Öffentlichkeit zu erreichen und die Aktivitäten aller Ressorts zu vernetzen und abgestimmt weiterzuentwickeln. Deutschland nimmt an den Sitzungen des Europäischen Integrationsforums teil und nutzt die European Website on Integration zum Informationsaustausch.

## **4.2 Stockholmer Programm**

### ***3(b) im Hinblick auf die umfassende Einbeziehung von Integrationsfragen in alle einschlägigen Politikbereiche***

Integrationspolitik ist Schwerpunkt der Politik der Bundesregierung und betrifft eine Vielzahl von Politikbereichen, wobei die Zuständigkeiten in den jeweils verantwortlichen Ministerien liegen: Arbeit (Bundesministerium für Arbeit und Soziales), Bildung (Bundesministerium für Bildung und Forschung), Kinder/Jugend (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend), gesellschaftlicher Zusammenhalt und Zuwanderungssteuerung (Bundesministerium des Innern). Zudem ist die Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration beim Bundeskanzleramt angesiedelt.

### ***3(e) im Hinblick auf eine wirkungsvollere Konsultation und Einbeziehung der Zivilgesellschaft***

Die Zivilgesellschaft war bei der Erarbeitung des Nationalen Integrationsplans eingebunden, und auch die Entwicklung des Aktionsplans zur Umsetzung des Nationalen Integrationsplans wird unter Einbeziehung und im Dialog mit Vertretern der Zivilgesellschaft erfolgen (siehe oben).

Auch bei der Erarbeitung des bundesweiten Integrationsprogramms haben Vertreter der Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle gespielt (siehe oben).

### ***3(f) im Hinblick auf die Stärkung der demokratischen Werte und des sozialen Zusammenhalts in Bezug auf die Zuwanderung und die Integration der Zuwanderer sowie im Hinblick auf die Förderung von interkulturellem Dialog und Kontakten auf allen Ebenen***

In den Orientierungskursen werden Kenntnisse zu Rechtsordnung, Kultur und Geschichte vermittelt (siehe oben).

Mit der 2006 eröffneten Deutschen Islam Konferenz (DIK) hat die Bundesregierung den Dialog zwischen dem deutschen Staat und Vertretern der Muslime in Deutschland auf nationaler Ebene institutionalisiert. Die DIK ist als langfristiger Kommunikationsprozess zwischen dem deutschen Staat und Vertretern der muslimischen Bevölkerung Deutschlands angelegt. Ziel der DIK ist eine verbesserte strukturelle (religionsrechtliche) und gesellschaftliche Integration der rund vier Millionen Muslime in Deutschland. Die erste Phase der DIK ist mit Ende der 16. Legislaturperiode (Oktober 2009) abgeschlossen worden. Die DIK wird weitergeführt und ist in ihrer zweiten Phase stärker praktisch ausgerichtet. Schwerpunkt in der neuen Arbeitsphase ist es, die konkrete Teilhabe der Muslime in Deutschland zu stärken z.B. durch islamischen Religionsunterricht an öffentlichen Schulen und die Etablierung islamisch-theologischer Lehrangebote an deutschen Hochschulen. In der DIK bemühen sich Vertreter des deutschen Staates und der Muslime in Deutschland zugleich gemeinsam darum, die Prävention von Extremismus weiter zu verbessern.

### 4.3 Schlüsselzahlen

| <b>Langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige</b>              |                                       |
|--|---------------------------------------|
| Anzahl der <b>langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen</b> | Daten für 2010 liegen noch nicht vor. |

| <b>Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft (Einbürgerung)</b>   |                                       |
|---|---------------------------------------|
| Anzahl der Drittstaatsangehörigen, welche die deutsche Staatsbürgerschaft erwarben (ohne die Staatsangehörigen aus den EU-27 Länder, Ländern der EFTA und Ländern, die potenzielle Beitrittskandidaten für die EU sind) | Daten für 2010 liegen noch nicht vor. |

## ILLEGALE MIGRATION UND RÜCKKEHRMIGRATION

### 5 Illegale Migration

#### 5.1 Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl

##### *II(a) nur einzelfallabhängige, keine allgemeinen Legalisierungen irregulärer Migranten durchführen*

Deutschland hat keine Maßnahmen ergriffen, die der Legalisierung des Aufenthalts von hier lebenden, aber nicht registrierten oder untergetauchten Ausländern dienen. Deutschland hält an seiner grundsätzlich kritischen Bewertung der Legalisierungspolitik fest.

Die gesetzliche Altfallregelung (§ 104a Aufenthaltsgesetz) dient nicht der Registrierung von untergetauchten Personen und ist folglich nicht als Maßnahme der Legalisierung zu werten. Die Regelung ist durch einen Beschluss der Innenministerkonferenz im Dezember 2009 um zwei Jahre bis Ende 2011 verlängert worden.

##### *II(c) dafür Sorge zu tragen, dass den Risiken illegaler Einwanderung vorgebeugt wird*

Die Bekämpfung der illegalen Einwanderung ist ein wesentliches Element der nationalen Einwanderungspolitik und der Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten, Herkunfts- und Transitstaaten. Eine besondere Bedeutung wird der Unterbindung der (unerlaubten) Beschäftigung illegal aufhältiger Personen und der Umsetzung der Rückführungspolitik beigemessen. Gesetzgeberische Schritte zur Umsetzung der Sanktionsrichtlinie 2009/52/EG wurden eingeleitet.

##### *II(d) die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten weiterzuentwickeln und dabei auf der Grundlage der Freiwilligkeit und soweit erforderlich auf gemeinsame Instrumente zurückzugreifen, um die Rückführung illegal aufhältiger Ausländer sicherzustellen*

Deutschland hat 2009 ein Projekt aus dem Return Fund abgeschlossen. Für 2010 wurde ein Projekt aus Mitteln des Rückkehrfonds aufgelegt. Zielrichtung des Projekts ist die Verbesserung der operativen Zusammenarbeit mit ausgewählten afrikanischen Staaten (z.B. Benin und Nigeria). Zudem beteiligt sich Deutschland weiterhin regelmäßig an den durch FRONTEX co-finanzierten und von den Mitgliedstaaten organisierten Sammelrückführungen bzw. organisiert solche Flüge selbst (z.B. in den Kosovo und nach Georgien). Ferner



entsendet Deutschland Experten zu weiteren FRONTEX Projekten (wie „Attica“ zur Unterstützung Griechenlands).

Auch für 2011 und die folgenden Jahre werden Projekte aus Mittel des Rückkehrfonds geplant und sind teilweise bereits bei der zuständigen Behörde (BAMF) eingereicht. Zielrichtung ist die Verbesserung der operativen Zusammenarbeit (d.h. die Erhöhung der Anzahl der identifizierten Personen und die konsequente Rückführung dieser Ausreisepflichtigen).

#### ***II(g) gegen Personen vorgehen, die illegal aufhältige Ausländer ausbeuten***

Im deutschen Recht sind bereits abschreckende und verhältnismäßige Sanktionen gegen Arbeitgeber vorgesehen, die Ausländer ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen und damit potenziell ausbeuten. Nach dem Sozialgesetzbuch kann dies mit einer Geldbuße bis zu fünfhunderttausend Euro geahndet werden (§ 404 SGB III). Soweit gemäß RL 2009/52/EG („Sanktionsrichtlinie“) ergänzende Regelungen in nationales Recht umzusetzen sind, wird dies innerhalb der Umsetzungsfrist erfolgen.

#### ***II(h) die Gemeinschaftsbestimmungen wirksam umzusetzen, wonach eine von einem Mitgliedstaat getroffene Rückführungsentscheidung im gesamten Gebiet der Europäischen Union gilt und die entsprechende Ausschreibung im Schengener Informationssystem (SIS) die anderen Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, die Einreise und den Aufenthalt der betreffenden Person in ihrem Hoheitsgebiet zu verhindern***

Die Richtlinie 2001/40/EG über die gegenseitige Anerkennung von Rückführungsentscheidungen wurde in das nationale Recht bereits 2005 umgesetzt. Entsprechende Ausschreibungen im SIS nach Art. 96 Abs. 3 SDÜ werden von den jeweils zuständigen Behörden im Visumverfahren, bei der Grenz-/Einreisekontrolle sowie dem Erteilungsverfahren von Aufenthaltstiteln beachtet.

### **5.2 Stockholmer Programm**

#### ***4(j) wirksamere Maßnahmen gegen die illegale Einwanderung sowie Menschenhandel und Schleusungen durch Erarbeitung von Informationen über Migrationsrouten sowie aggregierter und umfassender Informationen zur Verbesserung unseres Verständnisses von Migrationsströmen und der Reaktion darauf***

Die Verhinderung und Bekämpfung der Schleusungskriminalität erfordert einen ganzheitlichen Ansatz. Grenzpolizeiliche Maßnahmen zur Verhinderung der unerlaubten Einreise von illegal aufhältigen Migranten müssen eng mit polizeilichen Maßnahmen im In- und Ausland verknüpft werden. Hierzu ist die Bundespolizei auf allen Ebenen eng im Sicherheitsgefüge der Bundesrepublik vernetzt.

Besondere Bedeutung kommt auf nationaler Ebene hierbei dem eingerichteten Analyse- und Bewertungszentrum GASIM zu, das unter Berücksichtigung delikts- und behördenübergreifender Aspekte den Ausbau eines ganzheitlichen Bekämpfungsansatzes ermöglicht. Voraussetzung zur Gewährleistung eines intensiven Informationsaustausches aller beteiligten Behörden ist dabei die konsequente und verzahnte Nutzung aller rechtsstaatlichen Möglichkeiten.

Informationsgewinnung im Ausland betreibt die Bundespolizei durch den Einsatz von Grenzpolizeilichen Verbindungsbeamten sowie den Einsatz von Dokumenten- und Visaberatern. in wesentlichen Herkunfts- bzw. Transitländern.

#### ***4(k) verstärkte zielgerichtete Unterstützung bei Ausbildung und Ausrüstung***

Die Unterstützungsmaßnahmen der Bundespolizei zur Bekämpfung der unerlaubten Einreise zielen alle unmittelbar oder mittelbar auf Grenzkontrollmaßnahmen ab.

**4(l) ein koordiniertes Vorgehen der Mitgliedstaaten durch die Entwicklung eines Netzwerks von Verbindungsbeamten in den Herkunfts- und Transitländern**

Das bestehende nationale Netzwerk an Grenzpolizeilichen Verbindungsbeamten (GVB) wurde durch die Nebenakkreditierung des GVB Rumänien für Moldawien im Oktober 2010 erweitert. Darüber hinaus führt die Bundespolizei drei nach dem EU-Außengrenzenfonds geförderte Gemeinschaftsmaßnahmen für die Dauer von 18 Monaten, gemeinsam mit dem niederländischen Immigration and Naturalization Service (IND) und dem portugiesischen Immigration and Borders Service (SEF) durch.

### 5.3 Schlüsselzahlen

| <b>Erfassung von illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen</b> |                             |
|---|-----------------------------|
| Erfassung von illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen        | Daten liegen noch nicht vor |

| <b>Regularisierung von Drittstaatsangehörigen</b> |   |
|---|---|
| Regularisierung von Drittstaatsangehörigen        | Daten werden in Deutschland nicht erhoben |

## 6 Rückkehrmigration

### 6.1 Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl

**II(b) mit den Ländern, bei denen dies erforderlich ist, entweder auf Gemeinschaftsebene oder bilateral Rückübernahmeabkommen schließen**

| <b>Art des Rückübernahmeabkommens (EU oder bilateral)</b> | <b>Beteiligte Drittstaaten</b> | <b>(Haupt-) Zweck bzw. Ziel des Abkommens</b>                          |
|---|--------------------------------|--|
| Ein bilaterales Rückübernahmeabkommen wurde abgeschlossen | Kosovo                         | Standard-Rückübernahmeregelungen, ähnlich der EU-Rückübernahmeabkommen |

**II(f) mit Unterstützung durch die Gemeinschaftsinstrumente Regelungen einführen, die Anreize zur freiwilligen Rückkehr schaffen; sich diesbezüglich gegenseitig informieren, um insbesondere zu verhindern, dass Personen, die solche Hilfen erhalten haben, missbräuchlich in die EU zurückkehren**

Seit 1979 wird die Rückkehrförderung in Deutschland durch die nationalen Programme REAG/GARP durchgeführt. Zu dem berechtigten Personenkreis, der dieses Programm in Anspruch nehmen kann, gehören u.a. vor allem Asylbewerber/innen. Im Rahmen dieses Programms werden folgende Hilfen gewährt: Reisebeihilfe (200 € für Erwachsene, 100 € für Kinder unter 12 Jahre) und GARP-Starthilfe (750 € für Erwachsene, 375 € für Kinder unter 12 Jahre) für Drittstaatsangehörigen aus Ländern, den unter Migrationsaspekten eine besondere Bedeutung zukommt (z.B. Afghanistan, Irak und Kosovo).

## 6.2 Stockholmer Programm

**4(c) Gewährleistung des Ziels, dass die Bemühungen der Union im Bereich der Rückübernahme einen zusätzlichen Nutzen schaffen und die Effizienz der Rückführungspolitik, einschließlich bestehender bilateraler Abkommen und Praktiken, steigern**

Der Abschluss bzw. die Unterstützung des Abschlusses von Rückübernahmeabkommen – auf EU oder der nationaler Ebene – ist in Deutschland ein wesentliches Element der deutschen Rückkehrpolitik, um eine konstruktive Beziehung mit Drittstaaten herzustellen.

**4(e) Unterstützung – durch die Kommission, Frontex und die Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis – für die Mitgliedstaaten, die einem spezifischen und unverhältnismäßigen Zuwanderungsdruck ausgesetzt sind, um sicherzustellen, dass ihre Rückführungspolitik gegenüber bestimmten Drittstaaten wirksam ist**

Deutschland hat im Rahmen des FRONTEX-Projekts „Attica“ Experten entsandt, um Griechenland im Bereich der Rückführung von Drittstaatsangehörigen zu unterstützen.

**4(f) verstärkte praktische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, z. B. durch das regelmäßige Charn von Flugzeugen für (...) Sammelflüge zur Rückführung**

Deutschland hat 2010 (Stand: Oktober) an bisher an 13 „Joint Return Operations“ teilgenommen und selbst drei Flüge organisiert. Alle diese Flüge wurden von FRONTEX koordiniert und teilweise ko-finanziert. Diese Art der Zusammenarbeit hat sich mittlerweile als Standard etabliert. Die Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten bei der Beschaffung von Heimreisedokumenten konnte in diesem Jahr wegen der in der Regel fehlenden Zustimmung der jeweiligen Drittstaaten nur eingeschränkt fortgesetzt werden. Zudem erfolgt über FRONTEX auch ein regelmäßiger Informationsaustausch über nationale Maßnahmen, Neuerungen und Probleme bzw. Erfolge.

## 6.3 Schlüsselzahlen

**Drittstaatsangehörige, deren Ausreise angeordnet und die zurückgeführt wurden**

Daten für 2010 liegen noch nicht vor.

|                       | Ausreiseanordnung | Rückführungen auf Basis einer Ausreiseanordnung | zwangsweise Rückkehr | freiwillige Rückkehr (durch ein Rückförderungsprogramm) |
|-----------------------|-------------------|---|----------------------|---|
| Drittstaatsangehörige |                   |   |                      |   |

## 7 Maßnahmen gegen Menschenhandel

### 7.1 Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl

*II(e) die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und den Transitländern verstärken, um im Rahmen des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage die illegale Einwanderung zu bekämpfen, insbesondere mit ihnen eine ambitionierte Politik der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit zu betreiben, um die internationalen Schleuser- und Menschenhändlerbanden zu bekämpfen und die bedrohten Bevölkerungsgruppen besser zu unterrichten*

Deutschland hat sich aktiv an den EU-Migrationsmissionen nach Armenien, Belarus, Kenia und der Ukraine, der Kooperationsplattform zu Migration und Entwicklung in Äthiopien und an den Pilot-Mobilitätspartnerschaften mit Moldau und Georgien beteiligt.

Beim Kampf gegen Menschenhandel und Schleusung kooperieren die deutschen Polizeibehörden eng mit den ausländischen Polizeibehörden. Hierbei nimmt die Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden der europäischen Partnerländer einen besonderen Stellenwert ein. Die Koordination der polizeilichen Maßnahmen der beteiligten Staaten erfolgt durch die europäischen Behörden „Europol“ und „Eurojust“.

### 7.2 Stockholmer Programm

Die vorherigen Angaben zum Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl sind den relevanten Vorgaben des Stockholmer Programms ähnlich, daher sind weitere Ausführungen nicht erforderlich.

### 7.3 Schlüsselzahlen

| <i>Erteilung von Aufenthaltstitel an Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels waren</i> <sup>155</sup> |    |
|--|----|
| Drittstaatsangehörige  | 10 |

| <i>Verhaftung und Verurteilung von Menschenschmugglern und -händlern</i> |  |   |
|--|--|---|
|  | Verhaftungen / oder in ein sonstiges Strafverfahren verwickelt | Verurteilungen                            |
| <i>Menschenschmuggler und -händler</i>                                   | Daten werden in Deutschland nicht erhoben                      | Daten werden in Deutschland nicht erhoben |

<sup>155</sup> Nach § 25 Abs. 4 a im Jahr 2010 erteilte Aufenthaltserlaubnisse an Drittstaatsangehörige mit Ersteinreise ab dem 1. Januar 2010, Quelle: Wanderungsmonitoring des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge.

## 8 Kontrolle und Überwachung der externen Grenzen

### 8.1 Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl

#### *III(a) wirksamere Kontrolle an den Land-, See- und Luftaußengrenzen*

Grenzkontrollen werden durch die nationalen Behörden bereits auf sehr hohem Standard durchgeführt. FRONTEX soll langfristig – unter Wahrung der nationalen Zuständigkeiten – auf europäischer Ebene zu einem Hauptakteur für die Koordination und das Management der EU-Außengrenzen ausgebaut werden. Dies soll unter anderem durch die Änderungen der Frontex – Verordnung, über die derzeit im Rat beraten wird, erreicht werden. Dabei kommt der strikten Beachtung der Grund- und Menschenrechte, insbesondere der flüchtlingsrechtlichen Vorgaben, hohe Bedeutung zu. Deutschland hat ein großes Interesse, aktiv die Weiterentwicklung von FRONTEX mitzugestalten. In diesem Zusammenhang wird sich Deutschland auch weiterhin personell an gemeinsamen Einsätzen an den Außengrenzen der EU beteiligen sowie der Agentur technisches Gerät zur Verfügung stellen. Deutschland beteiligt sich am erstmaligen Einsatz eines „Rapid Border Intervention Team“ zur Unterstützung Griechenlands.

Eine wirksame Kontrolle der Außengrenzen wird entsprechend dem Schengener Grenzkodex und der von den Schengen-Staaten erarbeiteten „Besten Praktiken“ gewährleistet. Die Prüfung der elektronischen Echtheitsmerkmale des ePasses beim Grenzübertritt wurde verbessert. Langfristig erfolgt die Qualitätssicherung der Länder- und Passherstellerzertifikate durch das Public Key Directory (PKD) der ICAO, das die zuverlässige Prüfung entsprechend den ICAO-Vorschriften wesentlich erleichtert. Es wird die vollständige Zertifikatskette bis zum Root-Zertifikat geprüft.

#### *III(e) moderne technische Instrumente einsetzen, die die Interoperabilität der Systeme gewährleisten und einen wirksamen integrierten Schutz der Außengrenzen ermöglichen*

In Deutschland sind moderne Dokumentenlese- und Dokumentenprüfgeräte im Einsatz, die effiziente Überprüfung der Dokumentenechtheit auf Basis optischer und digitaler Merkmale ermöglichen. Darüber hinaus werden in Deutschland ein Registrierten-Reisenden-Programm (ABG - Automatisierte und biometriegestützte Grenzkontrolle) und eine automatisierte Grenzkontrolle (easyPASS) auf der Grundlage des ePasses erprobt. Biometrisches Merkmal bei ABG ist das Bild der Augeniris und bei EasyPASS das im elektronischen Reisepass (ePass) gespeicherte Gesichtsbild. Eine vorherige Registrierung entfällt daher bei easyPASS. In Zukunft wird die Ausweitung des Einsatzes biometrischer Verfahren bei der Grenzkontrolle zusätzlich bei der Überprüfung der Identität von Dokumenteninhabern helfen (Visumkontrolle, Kontrolle von ePässen).

### 8.2 Stockholmer Programm

*7(i) fordert die Mitgliedstaaten und die Kommission außerdem auf, zu sondieren, wie die verschiedenen Arten von Kontrollen an den Außengrenzen besser koordiniert, integriert und rationalisiert werden können, um den Zugang zu erleichtern und gleichzeitig die Sicherheit zu verbessern.*

siehe Ausführungen zu III(e).

### 8.3 Schlüsselzahlen

| <b>Zurückgewiesene Drittstaatsangehörige</b>             |  |   |  |   |
|--|--|---|--|---|
| Daten liegen noch nicht vor.                             |  |   |  |   |
|  | Gesamtanzahl der Personen, den die Einreise verweigert wurde | Einreiseverweigerung an den Landesgrenzen | Einreiseverweigerung an den Seegrenzen | Einreiseverweigerung an den Luftgrenzen |
| Drittstaatsangehörige, den die Einreise verweigert wurde |  |   |  |   |

| <b>Ausgestellte Visa 2010</b> |           |                          |                            |
|-------------------------------|-----------|--------------------------|----------------------------|
|                               | Insgesamt | Anzahl der Schengen-Visa | Anzahl der nationalen Visa |
| Visa <sup>156</sup>           | 1.752.474 | 1.609.846                | 142.628                    |

## 9 Kooperation hinsichtlich der Grenzkontrolle

### 9.1 Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl

***III(b) bis spätestens zum 1. Januar 2012 und dank des Visa-Informationssystems (VIS) das biometrische Visum einführen, unverzüglich die Zusammenarbeit zwischen den Konsulaten der Mitgliedstaaten verstärken, deren Mittel so weit wie möglich gemeinsam nutzen und bezüglich der Visa auf freiwilliger Basis schrittweise gemeinsame Konsulardienste schaffen***

Deutschland wird mit der Ausstellung biometrischer Visa zum Zeitpunkt des geplanten Rollouts in Nordafrika beginnen und anschließend weiter gemäß der Planung der Kommission nach Regionen fortfahren. Eine vorgeschaltete Pilot-Phase ist vorgesehen.

Die Vertretungsvereinbarung im Zusammenhang mit der Vergabe von Schengen-Visa (derzeit weltweit über 200 Vertretungen durch Deutschland und über 20 Vertretungen für Deutschland) sind der Kommission bekannt, die dazu übermittelten Listen werden regelmäßig aktualisiert.

***III(d) Solidarität mit Mitgliedstaaten, die einem unverhältnismäßigen Zustrom von Migranten ausgesetzt sind***

Deutschland stellt FRONTEX im Rahmen des technischen Zentralregisters CRATE (Centralised Records of Available Technical Equipment) Helikopter, ein Einsatzschiff (für Nord- und Ostsee) sowie Wärmebildkameras auf Anforderung zur Verfügung.

<sup>156</sup> Quelle: Auswärtiges Amt (<http://www.auswaertiges-amt.de>).

Deutschland beteiligt sich mit Beamten der Bundespolizei bei FRONTEX Focal Point Maßnahmen sowie bei FRONTEX Joint Operations. Deutschland hat Arbeiten zur Erarbeitung von Leitlinien für FRONTEX-Seeoperationen aktiv unterstützt.

Die EU-Kommission hat für das Frühjahr 2010 einen Vorschlag zur Weiterentwicklung der Frontex-Verordnung vorgelegt.

Der Entwurf der Kommission zur Frontex-Verordnung basiert auf den Ergebnissen einer in den Jahren 2008/2009 durchgeführten Evaluierung der Agentur. Die Weiterentwicklung der EU-Grenzschutzagentur erfolgt im Lichte des Stockholmer Programms und des sich daran anschließenden Aktionsplans der Kommission mit dem Ziel, FRONTEX weiter zu stärken. Wesentliche neue Elemente, die die Rolle von FRONTEX weiter aufwerten sollen, sind unter anderem die Schaffung eines einheitlichen Mechanismus für den Einsatz von Grenzschutzbeamten der Mitgliedstaaten bei gemeinsamen Operationen, die Möglichkeit zur Beschaffung eigener Einsatzmittel und die Möglichkeit der Entsendung eigener Verbindungsbeamte in Drittstaaten.

Die Bundespolizei beteiligt sich seit März 2010 am Rückführungsprojekt „Attica“ an der griechisch-türkischen Grenze.

***III(f) die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- oder den Transitländern im Hinblick auf die Verstärkung der Kontrolle der Außengrenzen und auf die Bekämpfung der illegalen Einwanderung vertiefen***

Deutschland setzte aufgrund bilateraler Verträge u.a. Grenzpolizeiliche Verbindungsbeamte in Drittstaaten ein. Dieser Einsatz fördert die internationale Zusammenarbeit und ermöglicht es frühzeitig Migrationsströme zu erkennen.

## **9.2 Stockholmer Programm**

***6(a) Der Europäische Rat ruft daher die Kommission und die Mitgliedstaaten auf das Inkrafttreten des Visakodex und die schrittweise Inbetriebnahme des VIS zu nutzen***

Die nationalen Vorbereitungen zur Inbetriebnahme des VIS wurden weiter erfolgreich vorangetrieben und halten den von der Kommission vorgegebenen Zeitplan ein.

## **ASYL**

## **10 Internationaler Schutz**

### **10.1 Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl**

***IV(c) Solidarität mit Mitgliedstaaten, die einem besonderen und unverhältnismäßigen Zustrom von Asylbewerbern ausgesetzt sind***

Deutschland hat im Jahr 2009 den griechischen Behörden auf bilateraler Basis und im September 2010 bei der Präsentation des griechischen Aktionsplans für Migrationsmanagement – im Rahmen des Follow-Up – Unterstützung angeboten. Dies beinhaltete den Zugang zum Informationssystem MILO (Information System on countries of origin), Schulungen und Informationen über Asylverfahren, Zugang zum Netzwerk der Generaldirektoren europäischer Einwanderungsbehörden (GDISC - General Directors' of Immigration Services Conference) und die Aufnahme von griechischen Liaisonbeamten im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.



Im Rahmen der Neuverhandlungen der Dublin II-Verordnung machte Deutschland (speziell) von dem Recht des Selbsteintritts nach Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung (EG) 343/2003 (Dublin II - VO) Gebrauch.

Deutschland hat im Rahmen eines EU-Pilotprojekts (EU reallocation from Malta – EUREMA) als solidarischen Beitrag 102 Flüchtlinge aus Malta aufgenommen. Die Einreise nach Deutschland erfolgte am 21. Oktober 2010.

***IV(d) die Zusammenarbeit mit dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen zu verstärken, um den Personen einen besseren Schutz zu bieten, die diesen außerhalb des Hoheitsgebiets der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beantragen, und hierzu insbesondere auf freiwilliger Basis weitere Fortschritte bei der Neuansiedlung (..) im Gebiet der Europäischen Union zu erzielen***

Deutschland hat in Zusammenarbeit mit dem UNHCR insgesamt 2.501 irakische Flüchtlinge aus Syrien und Jordanien aufgenommen. Ihre Einreise erfolgte im Zeitraum vom 19. März 2009 bis zum 27. April 2010. Deutschland hat sich bereit erklärt, bis zu 50 iranischen Flüchtlingen, die im Zusammenhang mit der Niederschlagung der Oppositionsbewegung im Iran schutzbedürftig geworden sind, die Aufnahme in Deutschland zu ermöglichen. Die Aufnahme erfolgt in Zusammenarbeit mit dem UNHCR, v.a. in der Türkei. Ein großer Teil der Flüchtlinge ist bereits nach Deutschland eingereist.

***IV(e) das mit den Außengrenzkontrollen betraute Personal in Bezug auf die Rechte und Pflichten auf dem Gebiet des internationalen Schutzes schulen bzw. fortbilden***

Zwischen der Bundespolizeiakademie und FRONTEX besteht eine „Declaration of Partnership“. Die Bundespolizei war auch 2010 an Trainingsprojekten von FRONTEX beteiligt. Die Laufbahnausbildung für den Polizeivollzugsdienst umfasst alle relevanten Rechtsgebiete, insbesondere EU-Recht, Menschenrechte und Asylrecht und enthält damit auch die hier geforderte Schulung. Das Wissen wird durch Informationsweitergabe und Fortbildungsangebote stetig aktualisiert.

Zwischen FRONTEX und den Partnerschaftsakademien wurde ein „Framework Training Agreement“ (FTA) zur Vertiefung und Standardisierung der Aus- und Fortbildung erarbeitet. Deutschland unterstützt, dass die Richtlinienvorschläge zur Revision der Qualifikations- und Verfahrensrichtlinie solche Schulungsmaßnahmen vorsehen.

## 10.2 Schlüsselstatistiken

### Asylanträge und -entscheidungen 2010

(alle Entscheidungen, einschließlich Unionsbürger; mit Einstellungen wegen Antragsrücknahme)

| Anträge und erstinstanzliche Entscheidung über Asylanträge 2010 |                                     |                    |                              |                    |                        |  |
|---|-------------------------------------|--------------------|------------------------------|--------------------|------------------------|--|
| Gesamtzahl der gestellten Anträge (Erst- und Folgeanträge)      | Gesamtzahl der positiven Beschlüsse | Abgelehnte Anträge | Genfer Flüchtlingskonvention | Subsidiärer Schutz | Vorübergehender Schutz | Aus humanitären Gründen (humanitärer Rechtsstatus) |
| 48.589  | 10.395                              | 27.255             | 7.704                        | 2.691              | 0                      | (In Spalte „Subsidiärer Schutz“ mit enthalten)     |

| <b>Umverteilung und Neuansiedlung von Drittstaatsangehörigen im Mitgliedsstaat</b> |                                    |              |               |
|--|------------------------------------|--------------|---------------|
|  | Insgesamt                          | Umverteilung | Neuansiedlung |
| Drittstaatsangehörige  | Siehe Ausführungen im Textbeitrag. |              |               |

| <b>Ausbildung bzw. Schulung von Grenzschutzbeamten in Asylangelegenheiten</b> |                                     |   |
|---|-------------------------------------|---|
|   | Gesamtanzahl der Grenzschutzbeamten | Grenzschutzbeamte, die geschult bzw. ausgebildet wurden |
| Grenzschutzbeamte   | Zahlen liegen noch nicht vor.       |   |

## UNBEGLEITETE MINDERJÄHRIGE UND SCHUTZBEDÜRFTIGE BEVÖLKERUNGSGRUPPEN

### **11 Unbegleitete Minderjährige und schutzbedürftige Bevölkerungsgruppen**

#### **11.1 Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl**

Der Pakt beinhaltet dazu keine spezifischen Vorgaben.

#### **11.2 Stockholmer Programm**

*5(a) einen vom Rat anzunehmenden Aktionsplan zu unbegleiteten Minderjährigen auszuarbeiten, mit dem die einschlägigen Rechts- und Finanzierungsinstrumente konsolidiert und ergänzt und Maßnahmen der Prävention, des Schutzes und der begleiteten Rückführung miteinander kombiniert werden*

Die steigende Zahl von Minderjährigen, die illegal in das Bundesgebiet einreisen oder Asylanträge stellen, wird auf politischer Ebene besonders beachtet. Die Bundesrepublik Deutschland misst dem Schutz von Kindern und Jugendlichen eine besondere Bedeutung bei. Deutschland hat in seiner Rechtsordnung eine Vielzahl von migrationspolitischen Regelungen zur besonderen Berücksichtigung von Kindern und Jugendlichen vorgesehen, die zur Anwendung kommen. Dies gilt insbesondere für Asylverfahren, die Behandlung von Kindern und Jugendlichen bei der Grenzkontrolle und die Durchführung von Rückführungsmaßnahmen und Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe. Deutschland hat durch die Länder und Gemeinden ein angemessenes System zur Unterbringung und Versorgung von Kindern und Jugendlichen geschaffen, die sich ohne Eltern oder sonstige Bezugspersonen im Bundesgebiet aufhalten; dieses System hat sich bei der steigenden Zahl betroffener Minderjähriger bewährt. Deutschland hat die Vorlage des Aktionsplans zu unbegleiteten Minderjährigen durch die Kommission am 6. Mai 2010 begrüßt; Aktivitäten der Kommission zu seiner Umsetzung stehen allerdings noch aus. Deutschland unterstützt den Ansatz, auf EU-Ebene unbegleitete Minderjährige noch besser zu schützen sowie verstärkt gegen kriminelle Strukturen (Schleuser, Menschenhändler) vorzugehen.

Nach wie vor bilden afghanische Jugendliche die Schwerpunktnationalität bei alleinreisenden Jugendlichen unter 16 Jahren. Mehrheitlich werden dabei die westlichen Landgrenzen sowie die Flughäfen zur Einreise nach Deutschland genutzt. Die Routenführung entspricht den bisherigen Erkenntnissen zur illegalen Migration dieser Schwerpunktnationalität.

### 11.3 Schlüsselzahlen

| <b>Unbegleitete Minderjährige 2010</b>                            |                    |
|---|--------------------|
| Anzahl der aufhältigen unbegleiteten Minderjährigen               | wird nicht erfasst |
| Anzahl unbegleitete minderjährige Asylantragsteller (Erstanträge) | 1.948              |

## GESAMTANSATZ ZUR MIGRATIONSFRAGE

### 12 Externe Kooperation/Gesamtansatz zur Migration

#### 12.1 Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl

*V(a) auf Gemeinschaftsebene oder bilateral mit den Herkunfts- und den Transitländern Abkommen zu schließen, die in geeigneter Weise Bestimmungen zu den (...) Möglichkeiten der legalen Migration, zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und zur Rückübernahme sowie zur Entwicklung der Herkunfts- und der Transitländer enthalten*

| Art des Abkommens                | beteiligte Drittstaaten | Hauptzweck bzw. -ziel des Abkommens  |
|----------------------------------|-------------------------|--|
| Nur EU-Mobilitätspartnerschaften | Georgien, Moldau        | Engere migrationspolitische Zusammenarbeit und effektivere Migrationssteuerung |

*V(b) die Mitgliedstaaten zu ermutigen, im Rahmen ihrer Möglichkeiten den Staatsangehörigen der Partnerländer im Osten wie im Süden Europas Möglichkeiten der legalen Einwanderung anzubieten*

Deutschland hat sich aktiv an den EU-Migrationsmissionen nach Armenien, Weissrussland, und in die Ukraine und an den Mobilitätspartnerschaften mit Moldau und Georgien beteiligt.

Im Sinne der Förderung zirkulärer Migration wurde im Rahmen der EU-Mobilitätspartnerschaften die so genannte „outward mobility“ erleichtert. Für Staatsangehörige der Republik Moldau und Georgiens mit legalem Aufenthaltstitel in Deutschland besteht die Möglichkeit, Deutschland für mehr als die üblichen 6 Monate, nämlich für bis zu 24 Monate zu verlassen, ohne dass sie ihren Aufenthaltstitel in Deutschland verlieren.

*V(c) mit den Herkunfts- und den Transitländern eine Politik der Zusammenarbeit zu verfolgen, um insbesondere durch die Stärkung der Kapazitäten dieser Länder von illegaler Einwanderung abzuschrecken oder diese zu bekämpfen*

Ausarbeitung und Übersendung des Entwurfs eines Rahmenabkommens über die Zusammenarbeit in Migrationsfragen mit der Republik Ghana.

*V(d) die Migrations- und Entwicklungspolitik besser zu integrieren*

Deutschland beteiligt sich aktiv an EU-Kooperationsplattform zu Migration und Entwicklung mit Äthiopien. Es wurde der Ko-Vorsitz in der Arbeitsgruppe „Returns and Refugees“ übernommen. Auch an der „Joint Expert

Group“ im Rahmen der EU-Afrika-Partnerschaft zu Migration, Mobilität und Beschäftigung hat sich Deutschland aktiv beteiligt.

***V(e) Maßnahmen der Ko-Entwicklung zu fördern, durch die die Migranten an der Entwicklung ihrer Herkunftsländer mitwirken können (Annahme spezifischer Finanzinstrumente zu fördern)***

Die Bundesregierung hat in Zusammenarbeit mit der Frankfurt School of Finance & Management die Website [www.geldtransfair.de](http://www.geldtransfair.de) ins Leben gerufen. Ihr Ziel ist es, Migrantinnen und Migranten über Angebote von Banken und anderen Geldtransfer-Instituten und deren Preise zu informieren. Die Transparenz des Geldtransfermarktes soll so erhöht und der Wettbewerb gestärkt werden. Geldtransfers in die Herkunftsländer sollen so kostengünstiger und sicherer werden. Mittlerweile wird die Website von der Frankfurt School of Finance & Management in eigener Verantwortung weitergeführt.

## **12.2 Stockholmer Programm**

***11(h) auf welche Weise können Diaspora-Gruppen stärker an Entwicklungsinitiativen der Union beteiligt werden und können Mitgliedstaaten der Union Diaspora-Gruppen in ihren Bemühungen unterstützen, die Entwicklung in ihrem Herkunftsland voranzubringen***

Die Bundesregierung fördert gemeinnützige Projekte von Migrantinnen und Migranten in ihren Herkunftsländern. Vereine können sich mit ihren Projektideen bewerben und erhalten Beratung und ggf. finanzielle Unterstützung.